HIRA JHAMTANI

WTO DAN PENJAJAHAN KEMBALI DUNIA KETIGA

Penyunting:
Roem Topatimasang

insist PRESS

WTO

dan Penjajahan Kembali DUNIA KETIGA

HIRA JHAMTANI

WTO
dan Penjajahan Kembali DUNIA KETIGA

insist PRESS

PERPUSTAKAAN NASIONAL, Katalog Dalam Terbitan (KDT)

JHAMTANI, Hira
WTO dan penjajahan Kembali Dunia Ketiga/Hira Jhamtani-penulis/
Roem Topatimasang-editor/Jogyakarta: INSISTPress, 2005.

1. Perdagangan Internasional 2. Organisasi Perdagangan Dunia
3. Negara-Negara Berkembang
I JUDUL

15 x 21 cm, i-xvi + 265 halaman, pustaka, indeks

ISBN 979-3457-43-0

2005, INSISTPress
Cetakan Pertama, April 2005

Penyunting: Roem Topatimasang
Kompugrafi: Yudhi Kusnanto
Rancang sampul: JR Wahyu H

Diterbitkan oleh
INSISTPress
Sekip Blimbingsari CT-IV/38 Yogyakarta 55281, Indonesia
Tel/Fax. +62 274 7498132/+62 274 583314
press@insist.or.id
www.insist.or.id

Buku ini dipersembahkan bagi:
Martin Khor,
sahabat yang inspiratif dan guru yang efektif,
dan
almarhum Mansour Fakih,
teman yang energinya menyertai semangat buku ini

Daftar Isi

Pembuka: Mengapa Peraturan Perdagangan Menuai Unjuk Rasa? ix

Bab 1: Persekongkolan Memperdagangkan Bumi 1

Bab 2: Pertarungan Tak Seimbang 25

Bab 3: Subsidi Untuk Petani Kaya, Derita Petani Miskin 49

Bab 4: TRIPs:Komodifikasi Kehidupan 71

Bab 5: Pembangunan Sudah Mati? 107

Bab 6: Salah Urus Impor Paha Ayam 127

Bab 7: Pemberontakan Dunia Ketiga 177

Bab 8: Dari Petisi Hingga Bunuh Diri 203

Bab 9: Menggapai Dunia Yang Lebih Baik, Manusiawi dan Adil 227

Penutup: WTO adalah Urusan Kita Semua 241

Daftar Pustaka 245

Daftar Singkatan 251

Daftar Indeks 257

PEMBUKA CERITA

Mengapa Peraturan Perdagangan Menuai Unjuk Rasa?

Lee Kyung Hae berada jauh dari rumahnya ketika dia memutuskan bunuh diri. Petani dan mantan ketua Federasi Petani Korea Selatan berusia 56 tahun ini memilih mati di Cancun, Meksiko, pada tanggal 10 September 2003, saat pembukaan Konferensi Tingkat Menteri Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organisation* —WTO). Ia menusukkan tubuhnya pada barikade baja tajam yang dipasang oleh pasukan keamanan Meksiko, untuk menghambat para pengunjuk rasa memasuki ruang sidang resmi. Walaupun sudah dilarikan ke rumah sakit, Lee akhirnya meninggal.

Sebelumnya, Lee pernah melakukan unjuk rasa selama berminggu-minggu di depan gedung Markas Besar WTO di Jenewa, Swiss. Ia membagikan pamflet berisi informasi tentang nasib buruk yang menimpa petani dan masyarakat pedesaan akibat peraturan WTO di bidang pertanian. Tindakan Lee mengejutkan semua pihak yang hadir dalam konferensi itu, walaupun belum ada penjelasan mengapa ia melakukannya. Ada dugaan bahwa Lee sangat kecewa dengan ketentuan-ketentuan WTO yang merugikan petani kecil dan ingin menegaskan pesan tersebut pada dunia.

Aksi bunuh diri Lee mungkin adalah puncak dari unjuk rasa damai yang dilancarkan ribuan petani, masyarakat adat, dan organisasi-organisasi non-pemerintah (ORNOP) di luar tempat pembukaan konferensi WTO tersebut. Sementara di dalam gedung, ketika Direktur Jenderal WTO, Supachai Panitchpakdi, sedang memberikan sambutan, sekitar 40 wakil ORNOP berdiri dengan kertas karton kecil, menampilkan tulisan "WTO *obsolete*", "WTO anti- Pembangunan", dan sebagainya (Khor, 2003a).

Ini bukan unjuk rasa massal pertama terhadap WTO. Hampir setiap konferensi menteri WTO diwarnai unjuk rasa, walaupun dengan kadar yang berbeda-beda. Pada tahun 1999, pada Konferensi Tingkat Menteri (KTM) ke III di Seattle, Amerika Serikat, unjuk rasa bahkan lebih besar dan melibatkan berbagai unsur masyarakat, termasuk kelompok buruh dan masyarakat biasa. Di luar KTM, banyak kampanye dilancarkan untuk mengkritik berbagai peraturan dan pelaksanaan peraturan di WTO.

Mengapa WTO menuai begitu banyak unjuk rasa dan protes? Lebih tragis lagi, mengapa seorang petani rela mengambil nyawanya sendiri, jauh dari kampung halaman, sekadar untuk memprotes kebijakan perdagangan di WTO?

Pertanyaan tersebut mungkin terjawab apabila kita mengetahui apa itu WTO, bagaimana sistem kerjanya, kemungkinan dan potensi dampaknya terhadap kehidupan kita, serta terhadap negara-negara sedang berkembang. Buku ini berupaya menggambarkan hal-hal tersebut sehingga akan menjadi jelas mengapa WTO menjadi salah satu sasaran

protes gerakan masyarakat sipil dan gerakan sosial di tingkat dunia.

Dari awal hendak saya katakan bahwa buku ini bukanlah buku yang menyajikan ataupun berlandaskan teori ekonomi dan hukum dagang internasional, seperti layaknya buku teks untuk sekolah. Saya tidak pernah belajar teori ekonomi ataupun hukum internasional. Buku ini menyampaikan informasi, telaah, dan pandangan tentang WTO dari kaca mata orang awam saja, dari pengalaman pribadi mengikuti serta mengamati proses-proses antarnegara (multilateralisme) dan perumusan kesepakatan di tingkat global seperti WTO. Buku ini ditulis karena setiap warga masyarakat, warga negara, dan warga dunia berhak mengetahui kesepakatan di tingkat global yang dibuat atas nama mereka oleh para petinggi negara. Kalau kesepakatan itu mendorong seorang Lee bunuh diri, maka kita harus mencermati dan mewaspadai perjanjian global tersebut.

Jadi, tujuan utama buku ini adalah 'menguak mistik' (demistifikasi) WTO. Selama ini WTO dianggap sebagai sesuatu yang sulit dipahami, ada nun jauh di sana, bukan urusan kita, tapi urusan para pedagang dan departemen perdagangan. WTO bukanlah sesuatu yang mistik, tetapi sesuatu yang nyata, yang perlu kita pahami bersama. Yang terpenting untuk dipahami adalah kesepakatan mengenai perdagangan internasional bukanlah suatu kompromi perdagangan, tetapi merupakan **proses politik**, terutama dalam lembaga antarnegara yang bernama WTO ini. Di WTO, yang berunding adalah pemerintah, tetapi yang dirundingkan adalah hak para perusahaan raksasa multinasional untuk mendapat-

kan akses pasar, kemudahan persyaratan dagang, dan berbagai fasilitas lain.

Maka terjadilah ironi itu: negara harus menjalankan kewajiban di bawah WTO, tetapi perusahaan-perusahaan swasta multinasional yang justru menikmati keuntungan. Demi kepentingan perusahaan-perusahaan raksasa lintas negara itulah, para pemerintah dipaksa bekerja keras merundingkan peraturan global, kadang-kadang dengan mengorbankan kepentingan rakyat. Perdagangan sudah menjadi sesuatu yang rancu, pada awalnya merupakan alat untuk menyejahterakan masyarakyat di suatu negara, kini menjadi tujuan akhir.

Buku ini mencoba menyajikan informasi yang dapat dipahami orang-orang biasa. Banyak istilah teknis yang coba diterjemahkan. Walaupun demikian, tujuan menyampaikan informasi dengan cara yang mudah dipahami bisa jadi tidak tercapai sepenuhnya. Itu mungkin semata-mata kekurangan penulis sendiri. Untuk itu, dengan kerendahan hati mohon anda membuka pintu maaf bagi saya.

Dua bab pertama buku ini mengupas sejarah, proses, dan isi kesepakatan WTO. Bab 1 membahas perjalanan WTO, sebelum ditetapkan, saat ditetapkan pada tahun 1995, dan proses perjalanannya setelah itu hingga KTM-V pada tahun 2003. Bab 2 menyajikan informasi teknis tentang kesepakatan, sistem, serta mekanisme kerja dan organisasi di WTO.

Dua bab berikutnya, Bab 3 dan 4, mengupas lebih rinci dua kesepakatan penting, yaitu kesepakatan di bidang pertanian dan Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI). Kedua kesepakat-

an ini saya anggap paling penting yang akan mempengaruhi kehidupan sehari-hari, baik bagi jutaan petani, maupun puluhan juta konsumen di Indonesia. Hal itu bukan berarti kesepakatan lain tidak penting, tetapi dua kesepakatan ini saya anggap mewakili pemahaman tentang kesepakatan-kesepakatan lain. Selain itu, secara jujur, dua kesepakatan inilah yang saya pelajari lebih rinci dibandingkan yang lain.

Bab 5 membahas beberapa isu baru yang diluncurkan di WTO tentang hal-hal yang tidak berkaitan erat dengan perdagangan, seperti investasi (penanaman modal), kebijakan kompetisi, dan transparansi dalam pembelanjaan pemerintah. Bersama dengan liberalisasi jasa, isu tersebut akan mengancam kelangsungan pembangunan di negara berkembang seperti Indonesia. Karena itu, judul bab ini adalah pertanyaan mengenai apakah pembangunan sudah mati. Yang lebih penting, era kolonialisme mungkin akan kembali apabila WTO menguasai hampir seluruh aspek pembangunan di negara sedang berkembang.

Bab 6 menyajikan komitmen Indonesia di WTO dan dampak serta masalah yang dihadapi. Pesan inti yang disampaikan adalah salah urus perdagangan internasional dan cara menangani WTO selama ini. Bab ini ditutup dengan usulan langkah-langkah ke depan untuk menyiasati WTO.

Pada Bab 7, kita kembali ke kancah global dengan pembahasan mengenai perlunya pemberontakan Dunia Ketiga, mirip dengan pemberontakan untuk merebut kembali kemerdekaan dari penjajahan bangsa-bangsa Barat di masa lampau. Tetapi kali ini arena pertarungan adalah WTO, dan yang direbut kembali adalah hak untuk melaksanakan kebijakan

pembangunan dan meluruskan peran WTO sebagai wadah multilateral yang harus bersikap adil. Bab ini pada dasarnya menunjukkan bahwa negara berkembang sudah berupaya mempengaruhi kesepakatan di dalam WTO, dan memberikan nuansa optimis tentang kenyataan bahwa WTO bukanlah suatu konstitusi yang terpahat dalam batu yang tidak bisa diubah. WTO adalah alat yang harus diubah agar dapat digunakan semua negara secara adil.

Bab 8 menguraikan peran masyarakat sipil dalam mengkritisi WTO dan mempengaruhi pemerintah untuk tidak gegabah membuat kesepakatan baru di WTO. Organisasi non-pemerintah beserta kelompok masyarakat selama ini terus berupaya agar suara dan aspirasi mereka dipertimbangkan dalam WTO. Hal ini mereka lakukan melalui berbagai upaya, dari pendidikan publik, penandatanganan petisi, hingga unjuk rasa massal serta bunuh diri seperti sang petani Korea Selatan tadi. Sejauh mana mereka berhasil, masih harus kita lihat. Tetapi mereka memberikan keragaman nuansa perdebatan, sehingga menyajikan pendapat lain kepada masyarakat yang selama ini tidak mendapatkan informasi seimbang.

Bab 9 menyambung optimisme di bab sebelumnya, yaitu upaya membangun dunia yang lebih baik, lebih adil. Salah satunya dengan meluruskan kerancuan perdagangan bebas yang selama ini dianut. Selama ini masyarakat diberi tahu oleh para pakar ekonomi, para petinggi negara, dan lembaga internasional, bahwa tidak ada jalan lain: liberalisasi perdagangan dan ekonomi adalah jalan satu-satunya menuju kemakmuran. Pada bab inilah saya ingin menyatakan bahwa WTO ataupun globalisasi ekonomi secara umum bukanlah suatu keniscayaan.

WTO adalah suatu bangunan yang dirancang dan direkayasa oleh manusia. Dan layaknya suatu bangunan, ia tetap bisa diubah atau jika perlu dibongkar dan dibangun yang baru. Jadi, dunia yang lebih baik adalah suatu harapan, bukan impian belaka.

Akhirnya, epilog di penghujung buku ini, sekali lagi mengajak kita semua mewujudkan suatu dunia yang lebih baik dengan memahami dan mewaspadai apa yang terjadi di WTO. Tetapi yang lebih penting, kita harus bertindak sesuai kemampuan dan tingkatan masing-masing untuk menyumbang pada harapan dunia yang lebih baik tersebut.

Perlu dicatat bahwa buku ini tidak memuat segala sesuatu tentang WTO, suatu kesepakatan setebal 700 halaman ditambah dengan berbagai keputusan yang diambil dalam sepuluh tahun terakhir ini. Banyak hal hanya disentuh kulitnya saja, atau sebagian kecil saja. Selain itu, mengingat perkembangan di WTO yang begitu cepat, buku ini belum menyajikan informasi yang terkini. Tetapi harapan saya, buku ini memberikan gambaran cukup untuk memahami beberapa prinsip dasar dan kesepakatan di WTO serta dampaknya. Sejauh mungkin buku ini mengungkapkan kasus yang terjadi berkaitan dengan kesepakatan WTO. Bagi yang berminat melakukan telaah lebih rinci, di bagian akhir , saya menyajikan sumber pustaka rujukan dan tapakmaya (*websites*) yang dapat anda telusuri sendiri.

Ada banyak teman dan pihak yang membantu saya menyusun buku ini. Sumbangsih utama diberikan oleh Martin Khor, teman yang sudah saya kenal lebih dari 15 tahun. Tanpa dia mungkin saya tidak akan pernah tertarik mempelajari isu

global dan WTO. Martin memberikan inspirasi, informasi, bimbingan, dan selalu siap membantu. Binny Buchori, Indah Suksmaningsih, Bonnie Setiawan, Sukma Violetta, dan Maria Hartiningsih, memberikan dorongan dan bujukan untuk terlibat lebih jauh dalam urusan WTO pada saat-saat saya bimbang. Terima kasih pada Roem Topatimasang yang menyunting buku ini agar lebih mudah dan enak dibaca. Terima kasih kepada rekan-rekan di INSISTPress, terutama Mamad Mustofa, yang terus menerus memperingatkan saya untuk menyelesaikan buku ini. Saya juga mengucapkan terima kasih kepada Lutfiyah Hanim yang membantu memburu beberapa data, serta Forum WTO yang menyediakan wadah diskusi sehingga bisa saya kutip dalam buku ini. Terima kasih kepada beberapa teman "pejuang" kepentingan nasional di WTO yang namanya tidak bisa saya sebutkan. Seperti biasanya, sumbangsih tak terhingga diberikan Deepak D. Ghindwani, teman hidup yang memberikan ruang luas untuk berkarya.

Akhir kata, seluruh kesalahan dan kelemahan buku ini tetaplah tanggung jawab saya sendiri.

Denpasar, Januari 2005
Hira Jhamtani

1

Persekongkolan Memperdagangkan Bumi

"Siap atau tidak, perdagangan bebas sudah jadi pilihan dunia. Sikap kehati-hatian tidak boleh jadi keraguan..."
(Mantan Presiden Suharto, saat berpidato di depan Kursus Reguler LEMHAMNAS, Kompas, 14 Desember 1994)

"BUMI KITA BUKAN UNTUK DIJUAL" "JANGAN BIARKAN BISNIS BESAR MENGUASAI DUNIA"

Demikian bunyi beberapa spanduk yang digelar kelompok organisasi non-pemerintah (ORNOP) serta masyarakat sipil Eropa dan Italia pada Pertemuan Menteri Perdagangan Uni Eropa, 6 Juli 2003, di Palermo, Italia. Para menteri perdagangan tersebut berkumpul untuk mendukung upaya Komisi Eropa memperjuangkan perluasan mandat Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organisation* —WTO) pada Konferensi Tingkat Menteri (KTM) kelima di Cancun, Meksiko, September 2003 (Third World Resurgence, 2003).

Lebih dari 100 kelompok masyarakat sipil Uni Eropa di bidang lingkungan hidup, keadilan sosial, dan pembangunan, melayangkan surat kepada delegasi menteri perdagangan Uni

Eropa. Mereka menuntut agar Uni Eropa mencabut niat untuk memasukkan isu-isu baru[1] ke dalam agenda KTM-V di Cancun. Tetapi tuntutan masyarakat sipil itu diabaikan, bahkan pemerintah negara-negara Uni Eropa mengatakan, "Usulan Uni Eropa untuk memperluas mandat WTO adalah sesuai dengan agenda pengentasan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan. Dan negara-negara sedang berkembang mendukung usulan tersebut." Sebaliknya masyarakat sipil mengatakan, "Pernyataan itu bohong belaka, ini bukan agenda pembangunan melainkan agenda bagi keuntungan bisnis besar."

'Agenda pembangunan' tersebut memang terbukti merupakan kebohongan pemerintah negara-negara Uni Eropa ketika KTM-V di Cancun berakhir dengan kegagalan alias tanpa kesepakatan apapun. Ini bukan pertama kali perundingan WTO mengalami kegagalan. Hal yang sama terjadi di KTM-III di Seattle, Amerika Serikat. Dua kali gagal berunding dalam waktu nisbi singkat bukanlah prestasi membanggakan untuk suatu organisasi internasional yang kerap dipandang sebagai 'organisasi paling berpengaruh'.

Memang perlu dipertanyakan, bagaimana suatu organisasi perdagangan dinyatakan mempunyai 'agenda pembangunan' dan apa yang menyebabkan KTM WTO gagal mencapai kata sepakat? Kalau dilihat sejarahnya, maka perundingan mengenai perdagangan internasional sarat dengan konflik kepentingan antara negara-negara maju (Utara) —yang mengutamakan

[1] Lihat bagian selanjutnya dalam bab ini, juga bab-bab berikutnya, untuk penjelasan tentang isu-isu baru dalam WTO yang diajukan Uni Eropa, yaitu penanaman modal (investasi), kebijakan persaingan, transparansi dalam pembelanjaan pemerintah, dan fasilitasi perdagangan. Semua isu itu menimbulkan banyak kontroversi (lihat Bab 5).

perdagangan semata-mata, dengan negara-negara sedang berkembang (Selatan) —yang menginginkan pembangunan dengan perdagangan sebagai salah satu alatnya.

Pada bab ini, kita akan melihat selayang pandang perjalanan perundingan mengenai peraturan perdagangan internasional yang berakhir dengan agenda 'menjual bumi', serta pemberontakan negara-negara berkembang terhadap agenda negara-negara maju di Cancun. Ikhtisar sejarah ini dibagi dalam beberapa bagian, yaitu masa pra-Putaran Uruguay (*Uruguay Round*), masa selama Putaran Uruguay yang melahirkan WTO, dan masa pasca-Putaran Uruguay.

1930-an-1979: Pra-Putaran Uruguay[2]

Kesepakatan perdagangan multilateral pertama yang diakui dunia adalah Perjanjian Umum tentang Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade* —GATT) pada tahun 1948. Latar belakang pembentukan GATT dimulai dari pengalaman pahit depresi ekonomi dunia pada dasawarsa 1930-an, yang diikuti dengan pemberlakuan proteksi perdagangan oleh negara-negara besar. Depresi besar yang kemudian disusul oleh kehancuran Eropa setelah Perang Dunia Kedua, akhirnya membawa pemikiran bahwa diperlukan kerjasama antarnegara melalui kerangka multilateral untuk melaksanakan pemulihan Eropa, selain untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pada masa itu, pelaku utamanya adalah Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat.

[2] Informasi mengenai sejarah GATT dan WTO hingga KTM-IV di Doha, Qatar, dikutip dari Das (1999) dan Das (2003).

Dari kerangka kesepakatan perdagangan bilateral antara Amerika Serikat dan Eropa Barat, muncul gagasan untuk memperluasnya menjadi bersifat multilateral dalam kerangka Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Apalagi, demikian alasan mereka yang mengajukan gagasan tersebut, landasan pemikiran dan prinsip GATT memang sudah selesai dirumuskan pada bulan Oktober 1947. Maka, gagasan itu pun ditindaklanjuti dengan menyelenggarakan Konferensi Internasional tentang Perdagangan dan Kesempatan Kerja di Havana, Kuba, tahun 1948. Konferensi ini menghasilkan Piagam Havana (*Havana Charter*) dengan visi membentuk organisasi perdagangan internasional, yang mencakup pula isu pembangunan ekonomi serta kesempatan kerja, selain masalah tarif dalam perdagangan internasional. Namun, Kongres Amerika Serikat tidak meratifikasi kesepakatan tersebut. Tanpa ratifikasi Amerika Serikat, negara-negara lain merasa tidak ada gunanya mengoperasionalkan kesepakatan tersebut. Ketentuan tentang tarif dan perdagangan internasional dari Piagam Havana itulah yang sebenarnya merupakan cikal-bakal GATT yang kemudian menjadi operasional pada tahun 1948.

Pada dasarnya, GATT memuat ketentuan bahwa barang-barang harus bebas masuk ke negara pengimpor, tetapi negara pengimpor boleh mengenakan tarif atasnya. GATT menyediakan kerangka perundingan tarif tersebut, tetapi juga memboleh-kan langkah (*non-tariff*) dalam keadaan tertentu. GATT juga dianggap memberi perlindungan dari praktik perdagangan yang tidak adil. Tetapi perlu diingat bahwa GATT adalah kesepakatan antarpemerintah, bukan organisasi seperti WTO[3].

[3] Tentang akibat-akibat dari perubahan tersebut akan dibahas pada bab lain.

Sejak tahun 1947 hingga 1979, GATT mengadakan tujuh putaran perundingan perdagangan multilateral dengan tujuan memfasilitasi perdagangan internasional. Enam putaran pertama membahas penurunan tarif, tetapi putaran ketujuh yang dikenal sebagai Putaran Tokyo (*Tokyo Round*, 1973-1979), mulai membahas hal-hal lain, yaitu hambatan-hambatan bukan-tarif, tindakan balasan atas perdagangan tidak adil, dan perlakuan berbeda serta khusus bagi negara-negara berkembang (*special and differential treatment)*. Selain itu, sebelum Putaran Tokyo, isu pembangunan mulai dibahas dan diakui bahwa negara miskin dengan kemampuan produksi dan perdagangan yang masih lemah perlu diberi kelonggaran khusus. Pengakuan resmi tentang masalah ini ditegaskan kembali dalam Putaran Tokyo yang juga menghasilkan kesepakatan dalam hal subsidi, *dumping*, pengadaan barang pemerintah, hambatan teknis perdagangan, valuasi tarif cukai, dan lisensi impor. Perjanjian ini diikuti oleh banyak negara maju. Tidak banyak negara sedang berkembang yang turut serta, mungkin karena kesepakatan tersebut dianggap terlalu ketat dan kurang bermanfaat.

Semakin nampak jelas bahwa sejak Konferensi Havana sampai Putaran Tokyo, selalu ada perbedaan kepentingan antara Utara dan Selatan. Perbedaan kepentingan tersebut semakin tajam pada Putaran Uruguay dan perundingan-perundingan selanjutnya.

1986-1994: Putaran Uruguay

"Kami sedang menulis Undang-undang Dasar dari suatu sistem tunggal perekonomian dunia"
(Renato Ruggiero, Direktur Jendral WTO, 8 Oktober 1996)

Setelah Putaran Tokyo, negara-negara maju mulai merasakan bahwa penting untuk memperluas cakupan sistem perdagangan internasional. Ada tiga hal pokok: (1) daya saing dalam perdagangan internasional tergantung pada penggunaan jasa yang semakin berkembang serta teknologi canggih; (2) ada prospek untuk menjual jasa dan ekspor barang dengan komponen teknologi canggih ke negara sedang berkembang; dan (3) perlunya perluasan kesempatan investasi dari negara maju ke negara sedang berkembang. Artinya, mereka mempunyai kepentingan membuka pasar bagi perdagangan barang-barang produksi mereka yang padat pengetahuan, perdagangan jasa, dan liberalisasi investasi. Selain itu, mereka melihat perlunya globalisasi perlindungan hak kekayaan intelektual (HaKI) demi melindungi pengetahuan dan teknologi mereka.

Kepentingan dasar itulah yang sangat mewarnai agenda Putaran Uruguay, suatu rangkaian perundingan perdagangan paling alot dan terlama yang pernah ada, sejak September 1986 hingga April 1994. Perundingan ini disebut sebagai 'Putaran Uruguay' karena pertemuan pertama tingkat menteri perdagangan sedunia yang membahasnya diselenggarakan di Uruguay, September 1986, yang menghasilkan Pernyataan Punta del Este. Pernyataan ini berisi rumusan tata-cara perundingan yang mencakup tujuan dan substansi perdagangan internasional, serta tata-cara penyelenggaraan perundingan-perundingan yang rumit. Ketika sedang berlangsung, substansi yang dirun-

dingkan dalam Putaran Uruguay sering tidak diketahui oleh publik, bahkan kadang tidak dipahami delegasi resmi negara sedang berkembang.

Ada beberapa hal yang patut dicatat dalam perundingan Putaran Uruguay. Pada tahun 1986, banyak negara Dunia Ketiga menentang usulan negara-negara maju untuk memperluas mandat GATT. Di sisi lain, negara-negara maju yang sedemikian gencar dilobi oleh perusahaan multinasional di negara mereka masing-masing, ingin mendorong liberalisasi, tidak hanya dalam perdagangan barang, tapi juga jasa dan investasi. Sebagai contoh, perundingan liberalisasi jasa menjadi isu penting atas dorongan perusahaan raksasa seperti Amex. Selain itu ada pula dorongan untuk memberlakukan perlindungan HaKI sebagai bagian dari perjanjian GATT yang baru. Hal ini didorong oleh perusahaan farmasi yang merasa khawatir dengan perkembangan pengetahuan para ilmuwan di Brazil, India, dan Cina. Ilmuwan di negara-negara itu mulai mampu mengembangkan obat-obatan di dalam negeri mereka sendiri dengan harga lebih murah dan bahkan mampu mengekspornya.

Sejak itu, perundingan perdagangan internasional pun lebih condong ke arah kepentingan negara-negara Utara. Misalnya, negara-negara maju mengusulkan liberalisasi jasa dan investasi, tetapi bersikeras agar teknologi dilindungi dengan HaKI (yang jelas-jelas merupakan tindakan proteksionis dan anti-liberalisasi perdagangan). Hal ini, seperti yang telah disebutkan, ditolak oleh banyak negara sedang berkembang, terutama Brazil dan India. Tetapi pada dua tahun terakhir Putaran Uruguay, perlawanan negara-negara Selatan melemah. Analisis menunjuk-

kan, ada beberapa faktor yang mempengaruhi hal tersebut. Pada masa itu, pemimpin-pemimpin yang berpaham nasionalis kuat mulai pudar di banyak negara Selatan. Juga perang dingin sudah berakhir, sehingga AS dengan lebih leluasa menjalankan 'politik buldoser'-nya. Selain itu, semboyan-semboyan 'perdagangan yang lebih bebas akan memberikan keuntungan bagi Selatan', bahwa 'perlindungan HaKI akan membawa lebih banyak investasi asing', bahwa 'akses pasar Utara akan lebih terbuka bagi Selatan', mulai pula gencar didengungkan dan dipercayai oleh pemerintah negara-negara Selatan.

Di tengah pertentangan kepentingan itulah lahir WTO untuk melaksanakan hasil Putaran Uruguay, yang pada dasarnya adalah perluasan mandat GATT. WTO berbeda dengan GATT dalam beberapa hal. Perbedaan terpenting adalah bahwa WTO merupakan suatu organisasi dengan sistem penyelesaian sengketa yang kuat, sementara GATT hanyalah suatu kesepakatan antarpemerintah. Kalau GATT hanya berkaitan dengan tarif produk manufaktur, maka WTO mengatur liberalisasi perdagangan produk manufaktur dan pertanian, jasa —melalui Perjanjian Umum tentang Perdagangan Jasa (General Agreement on Trade in Services —GATS), perlindungan HaKI —melalui Perjanjian Hak Kepemilikan Intelektual Terkait Perdagangan (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* —TRIPs), dan penanaman modal —melalui Perjanjian Kebijakan Investasi Terkait Perdagangan (*Trade Related Investment Measures* — TRIMs). Selain itu, WTO menerapkan prinsip 'reciprocity' (saling memberi imbalan) dan 'cross retaliation' (pembalasan silang)[4].

[4] Prinsip-prinsip tersebut dan proses-proses perundingan Putaran Uruguay, akan dijelaskan secara ringkas dalam Bab 2.

Karena beberapa hal, negara-negara Selatan pada akhirnya menyetujui ketentuan yang dihasilkan Putaran Uruguay. Pertama, di dalam Mukaddimahnya, dinyatakan bahwa salah satu tujuan WTO adalah melaksanakan 'pembangunan berkelanjutan'. Kedua, rezim perdagangan multilateral dianggap lebih menguntungkan daripada hubungan dagang bilateral. Sebagai contoh, Amerika Serikat sering menerapkan kebijakan 'Super 301'[5] yang secara sepihak 'menghukum' mitra dagang mereka yang dianggap melanggar prinsip perdagangan bebas ataupun melanggar HaKI. Selain itu, ada pula ketentuan tentang perlakuan khusus dan berbeda bagi negera berkembang, walaupun isinya lebih lemah dibandingkan dengan kesepakatan Putaran Tokyo.

Optimisme utama adalah bahwa WTO akan membantu menciptakan perdagangan dunia yang lebih bebas dan adil. Diktum dasar ekonomi yang digunakan adalah bahwa "semakin bebas perdagangan, semakin besar arus laba, baik bagi negara maupun pelaku perdagangan, maka masyarakat dunia akan semakin sejahtera". Dalam perjalanannya, optimisme terhadap WTO itu tidak terbukti, bahkan WTO kemudian menjadi alat bagi negara maju untuk menguasai tidak hanya perdagangan tetapi juga berbagai aspek kehidupan lain, terutama di negara sedang berkembang. Dan, yang paling utama, WTO menjadi alat untuk memajukan agenda globalisasi korporasi menuju dominasi

[5] 'Super 301' adalah suatu kebijakan sebagai bagian dari Undang-undang Perdagangan Amerika Serikat, yang mengatur bahwa AS dapat mengambil tindakan balasan terhadap negara mitra dagang yang dianggap gagal melindungi HaKI atau tidak membuka akses pasar bagi produk HaKI dari Amerika Serikat. Selanjutnya, lihat Priapantja (1999), dalam Jhamtani dan Hanim (2002).

perusahaan-perusahaan multinasional (*Multinational Corporations* —MNC) atas kehidupan masyarakat biasa. Hal ini terlihat dari keputusan-keputusan yang dihasilkannya, maupun yang gagal dihasilkannya, dalam rangkaian konferensi tingkat menteri.

Menanam Isu di Singapura, Menuai Protes di Seattle

Badan pembuat keputusan tertinggi di WTO adalah Konferensi Tingkat Menteri (KTM) yang diadakan paling tidak dua tahun sekali. KTM bertanggungjawab menjalankan fungsi WTO, dalam hal membuat keputusan mengenai kebijakan dan agenda kerja WTO. Hingga 2003, sudah diadakan lima kali KTM: Singapura (1996), Jenewa (1998), Seattle (1999), Doha (2001), dan Cancun (2003). KTM-I di Singapura seharusnya melakukan kaji-ulang terhadap kesepakatan Putaran Uruguay dan mengidentifikasi masalah dalam implementasi kesepakatan-kesepakatan WTO. Tetapi pada masa persiapan sidang, kedua agenda tersebut justru tidak diprioritaskan, bahkan tidak dimunculkan selama persidangan, apalagi disepakati. Sebaliknya, negara-negara maju mengusulkan lima isu baru untuk dirundingkan: penanaman modal, kebijakan persaingan (kompetisi), pembelanjaan pemerintah, fasilitasi perdagangan, dan apa yang dikenal dengan istilah 'klausul sosial' mengenai pengaturan tenaga kerja. Pada saat inilah, negara maju mulai mengajukan usulan-usulan yang, jika disepakati, sebenarnya akan memperluas mandat WTO.

Negara berkembang menentang kelima isu baru tersebut. Usul 'klausul sosial' mengenai tenaga kerja akhirnya tidak dibahas lebih lanjut. Namun, empat isu lainnya berhasil dipaksakan

masuk ke dalam agenda kerja WTO. Negara maju mengusulkan agar diadakan kajian atas keempat isu tersebut, dan usul itu kemudian disepakati. Di lingkungan dalam WTO, empat isu itu kini dikenal sebagai 'Isu Singapura' (Singapore Issues), tetapi selama bertahun-tahun masyarakat sipil menyebutnya sebagai 'isu-isu baru' (*new issues*) karena kenyataannya, memang itu agenda baru yang tidak dimandatkan sama sekali oleh Putaran Uruguay. Kontroversi mengenai empat isu inilah yang terus-menerus menghantui proses WTO hingga awal 2004.

Selain itu, pada KTM-I, yang juga dihadiri oleh ORNOP sebagai peninjau, proses perundingan dan pembuatan keputusan yang tidak transparan mulai terlihat lebih jelas (dibandingkan dengan proses tidak transparan pada saat Putaran Uruguay yang tidak diketahui publik). Banyak perundingan dilakukan dalam ruang tertutup secara 'informal', tetapi hasilnya dipaksakan menjadi keputusan formal. Ketika delegasi negara-negara berkembang diberi naskah deklarasi pada malam sebelum hari penutupan sidang, banyak yang mengeluh akan proses yang tidak transparan dan tidak demokratis tersebut. Direktur Jenderal WTO ketika itu mengakui hal tersebut dan berjanji bahwa proses demikian tidak akan terulang lagi.

Pada KTM-II di Jenewa, isu investasi dibahas kembali, tetapi tidak mencapai kemajuan yang berarti, karena pada saat itu negara-negara Uni Eropa belum bersepakat penuh. Banyak ORNOP di Eropa meminta pemerintah mereka masing-masing untuk menolak usulan liberalisasi investasi. Pada KTM-II inilah, untuk pertama kalinya, terjadi bentrokan antara petugas keamanan dengan para pengunjuk rasa anti-WTO. Liberalisasi

perdagangan pada saat itu mulai dirasakan dampaknya, dan kelompok masyarakat sipil mulai mempertanyakan manfaat dari globalisasi perdagangan.

Namun, tidak banyak yang berubah dibanding KTM sebelumnya. Proses konsultasi informal dan tidak transparan tetap dijalankan. Direktur Jenderal WTO kembali menjanjikan bahwa proses pengambilan keputusan akan diperbaiki, dibuat lebih demokratis. Tetapi, kepentingan negara-negara berkembang — yang mulai gencar menyuarakan masalah-masalah yang mereka hadapi dalam melaksanakan peraturan WTO, tetap tidak diperhatikan. Dan proses-proses semacam itulah yang terus dilanjutkan menjelang dan saat KTM-III di Seattle, Amerika Serikat. Protes masyarakat sipil, pembangkangan negara-negara berkembang, dan pengorganisasian konferensi yang tidak baik, serta beberapa faktor lain, menyebabkan KTM-III berakhir tanpa kejelasan dan tanpa keputusan. Beberapa hal menarik perlu disimak dalam KTM Seattle ini.

Pertama, negara-negara berkembang mulai berupaya mempersiapkan diri lebih baik dengan memahami isu yang dihadapi dan membentuk koalisi. Sekitar sepuluh negara berkoalisi secara non-formal dan membentuk 'Kelompok Yang Sepaham' (*Like Minded Group* —LMG), untuk menghadapi dominasi 'Gang Empat' (Quad), yaitu Jepang, Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Kanada. Indonesia masuk dalam LMG. Untuk pertama kalinya, negara sedang berkembang berprakarsa aktif mengajukan usulan mereka, tidak lagi hanya pasif memberikan tanggapan atas usulan agenda dari negara-negara maju. Mereka mengusulkan dua isu utama, yaitu kaji ulang atas kesepakatan Putar-

an Uruguay, dan masalah yang dihadapi dalam penerapan kesepakatan-kesepakatan WTO.

Tetapi, dua usulan itu kembali diabaikan oleh negara-negara maju. Sebaliknya, mereka mengusulkan agar diadakan putaran perdagangan baru yang disebut sebagai 'Putaran Milenium' (Millenium Round). Mereka mengusulkan suatu perundingan yang komprehensif mencakup semua aspek yang terkait dengan perdagangan, termasuk investasi, kompetisi, ketentuan baku tenaga kerja —dan mulai menggunakan istilah "*everything but arms*" (semua aspek kecuali perdagangan senjata). Negara-negara berkembang sebaliknya mengatakan mereka mengalami kesulitan dalam melaksanakan kesepakatan Putaran Uruguay, mereka tidak mendapatkan manfaat, sementara negara-negara maju sendiri tidak mematuhi peraturan liberalisasi, sehingga akses pasar mereka tetap tertutup bagi negara-negara berkembang. Karena itu, Putaran Milenium hanya dapat dilakukan jika isu-isu di atas juga dibahas dalam sidang-sidang resmi dan terbuka di KTM Seattle.

Sementara itu, kelompok masyarakat sipil juga semakin kuat menggalang persatuan (walaupun tujuan mereka berbeda). Mereka mengadakan protes besar dan menolak usul Putaran Milenium jauh sebelum KTM Seattle terselenggara. Mereka juga menolak liberalisasi penanaman modal dan pemberian mandat yang lebih luas kepada WTO. Namun, nasibnya sama saja. Semua protes keras itu tidak didengarkan oleh negara-negara maju maupun Sekretariat WTO. Menjelang KTM-III di Seattle, bocoran rancangan deklarasi yang memuat semua butir usulan negara-negara maju, beredar luas. Dan dalam rancangan itu nampak kian jelas bahwa suara-suara masyarakat sipil me-

mang tidak dipedulikan. Akibatnya, rasa kecewa dan marah mewarnai KTM Seattle. Sementara unjuk rasa massa terjadi di luar gedung sidang, di dalam gedung, kembali terjadi proses-proses perundingan tidak resmi yang tidak transparan. Tetapi kali ini, negara-negara berkembang 'memberontak', tidak hanya dengan kata-kata, tapi dengan surat resmi kepada Ketua Sidang maupun Direktur Jenderal WTO mengenai proses yang tidak jujur tersebut. Walhasil, mereka tidak mau menyetujui satu pun dokumen, termasuk usulan menyerahkan mandat negosiasi berikutnya kepada Dewan Umum (*General Council*) WTO. Dalam sejarah GATT selama lebih dari lima puluh tahun, baru pertama kali itulah terjadi kegagalan sidang. Ironisnya, itu terjadi di bumi Amerika Serikat, negara penganjur utama dan pendukung setia liberalisasi perdagangan.

Agenda Pembangunan di Doha?

"Kita mendengar semboyan bahwa WTO adalah organisasi yang diatur oleh anggota dan berdasarkan peraturan yang disepakati. Tapi, bila negara adidaya tidak mematuhi peraturan, maka negara yang lemah tidak akan dapat dan mungkin tidak harus mematuhi semua peraturan itu"

(Mounir Zahran, Duta besar Mesir pada Sidang Konferensi PBB mengenai Perdagangan dan Pembangunan, United Nations Conference for Trade and Development, UNCTAD ke-X)

Walaupun KTM-III di Seattle berakhir tanpa keputusan, perundingan-perundingan tetap dilanjutkan di WTO, di bawah koordinasi Dewan Umum. Sebenarnya, KTM-III juga tidak memberikan mandat ini, tetapi liberalisasi perdagangan di bidang pertanian dan jasa memang dimandatkan oleh Putaran Uruguay. Dalam perundingan selanjutnya di WTO, perbedaan

pendapat dan kepentingan di antara negara anggota tak kunjung terselesaikan.

Negara-negara berkembang tetap memperjuangkan masalah implementasi kesepakatan-kesepakatan putaran Uruguay, masalah TRIPs yang membawa akibat semakin mahalnya harga obat-obatan di negara-negara miskin, kerjasama teknis, akses pasar bagi produk negara-negara berkembang, dan transparansi dalam proses perundingan. Sementara Jepang, Amerika Serikat, dan Uni Eropa tetap memperjuangkan usulan putaran perundingan perdagangan yang menyeluruh, walaupun hal ini tidak didukung oleh negara-negara berkembang.

Sementara itu, lebih dari seratus ORNOP mencanangkan gerakan baru yang mereka sebut "*WTO: Shrink or Sink*" (WTO: Rampingkan atau Tenggelamkan!). Pernyataan mereka, antara lain menolak perluasan mandat WTO, menuntut dihentikannya perdagangan jasa pelayanan sosial seperti pendidikan dan kesehatan, menghapuskan TRIPs, menolak hak paten bagi makhluk hidup, membebaskan produk pangan dari liberalisasi perdagangan, menolak liberalisasi penanaman modal, menuntut pelaksanaan ketentuan perlakuan khusus bagi negara miskin dalam WTO, demokratisasi pengambilan keputusan dalam WTO, dan beberapa tuntutan lain. Intinya, mereka menuntut agar ditegakkan sistem perdagangan yang berkelanjutan, adil secara sosial, dan bertanggung jawab secara demokratis[6].

Ternyata, tidak ada perubahan dalam cara kerja Sekretariat WTO yang tetap mengabaikan masukan, usulan, serta kepen-

[6] Lebih jauh tentang hal ini disajikan pada Bab 8

tingan negara-negara berkembang. Perundingan rutin tetap dilakukan secara tidak transparan dan tidak melibatkan seluruh negara anggota. Menjelang KTM-IV di Doha, Qatar, rancangan deklarasi sekali lagi dirumuskan secara sepihak dan tidak memuat tuntutan-tuntutan negara berkembang mengenai penerapan kesepakatan-kesepakatan WTO, penolakan mereka atas pembahasan isu-isu baru yang diusulkan negara-negara maju, dan perlunya kesepakatan mengenai TRIPs dalam kaitan dengan pelayanan kesehatan masyarakat[7]. Banyak negara mengajukan keberatan atas rancangan pertama deklarasi yang seolah-olah tidak ada perbedaan pendapat antarnegara anggota. Rancangan kedua juga tidak jauh berbeda. Dengan kata lain, hampir semua keberatan banyak negara berkembang tetap diabaikan oleh Sekretariat WTO beserta Direktur Jenderalnya. Tetapi, justru rancangan yang tidak disepakati menjelang KTM-IV itu kemudian ternyata menjadi kesepakatan akhir KTM dan sering disebut oleh negara-negara maju, terutama negara-negara Uni Eropa, sebagai 'Agenda Pembangunan Doha'.

Menurut Menotti (2002), Agenda Doha dihasilkan melalui proses yang tidak sah, penuh tipu daya, tidak transparan, dan penuh kebohongan. Negara-negara maju menggunakan taktik 'terorisme terselubung': janji untuk meningkatkan bantuan; ancaman untuk mengurangi bantuan atau menghambat perdagangan; bahkan ancaman mengisolasi seorang menteri dari satu negara berkembang yang menolak Agenda Doha, kemudian menekannya; atau secara langsung menelepon dan mengintimidasi para menteri serta pejabat tinggi di ibukota negara-negara berkembang sebelum sidang di Doha berlangsung.

[7] Mengenai TRIPs dan kesehatan masyarakat lihat Bab 4.

Juga perlu dicatat bahwa KTM-IV diselenggarakan dalam bayang-bayang peristiwa 11 September (pemboman gedung Pusat Perdagangan Dunia, *World Trade Center*, di New York). Dalam beberapa kesempatan, para pemimpin negara-negara maju, terutama Amerika Serikat, menuduh secara halus tapi menyakitkan bahwa mereka yang anti-liberalisasi perdagangan dan investasi adalah 'negara teroris'. Presiden George Bush sering mengeluarkan kata-kata, "*Either your are with us or with them*" (Anda berada di pihak kami atau mereka –maksudnya, para 'teroris'). Hal ini sedikit banyak mempengaruhi hasil KTM Doha tersebut.

Alhasil, Deklarasi Doha berisi program kerja terdiri dari 19 isu, lebih banyak daripada yang dihasilkan Putaran Uruguay. Deklarasi Doha memandatkan perundingan menyeluruh mengenai, antara lain pertanian, jasa, subsidi, *anti-dumping*, pengaturan perdagangan kawasan, penyelesaian sengketa, tarif industri, bahkan sebagian aspek HaKI, serta lingkungan hidup. Selain itu, ada mandat untuk segera melaksanakan perundingan intensif mengenai 'Isu Singapura', yaitu tentang investasi, kebijakan kompetisi, transparansi dalam pembelanjaan pemerintah, dan fasilitasi perdagangan, dengan satu tambahan baru mengenai perdagangan melalui elektronik (*e-commerce*). Semua isu itulah yang menjadi Agenda Doha, kecuali kepentingan pembangunan negara-negara sedang berkembang. Memang ada agenda kerja mengenai beberapa isu penerapan WTO sesuai usulan negara-negara berkembang, tetapi sebatas pembahasan dan bukan usulan untuk dirundingkan agar menjadi keputusan akhir. Singkatnya, KTM Doha meluncurkan putaran perundingan baru yang sebelumnya sudah jelas-jelas

ditolak oleh negara-negara berkembang dan masyarakat sipil saat KTM-III di Seattle.

Putaran baru ini disebut oleh Uni Eropa sebagai 'Putaran Pembangunan' (*Development Round*). Tetapi masyarakat sipil dan negara berkembang bertanya-tanya, "Di mana agenda pembangunannya?" Mudah ditebak, istilah 'Agenda Pembangunan' di Doha itu hanyalah akal-akalan negara maju untuk memberikan kesan bahwa Agenda Doha adalah kesepakatan untuk memajukan pembangunan di negara-negara berkembang.

Agenda Doha, jika benar-benar dilaksanakan, akan membebani tidak hanya negara berkembang tetapi juga WTO sendiri. Putaran Uruguay memerlukan waktu 7-8 tahun untuk mencapai kesepakatan. Agenda Doha memandatkan lebih banyak isu perundingan untuk diselesaikan hanya dalam jangka waktu tiga tahun. Dan pada saatnya, terbukti bahwa masalah-masalah tersebut hanya membawa kegagalan dalam perundingan selanjutnya, yakni KTM-V di Cancun, Meksiko, 2003.

Gagal Lagi di Cancun

KTM-V di Cancun, yang berlangsung pada 10-14 September 2003, diwarnai ironi dan tragedi[8]. Acara pembukaan yang dihadiri 3.000 orang, diwarnai dengan aksi bunuh diri seorang aktivis petani Korea Selatan (lihat lagi Pembuka Cerita), protes ORNOP di dalam ruang sidang (belum pernah terjadi sebelumnya), proses yang tidak transparan, dan kekesalan delegasi

[8] Informasi mengenai proses KTM-V disadur dari Third World Resurgence (2003).

negara-negara berkembang atas rancangan deklarasi yang tidak mencerminkan tuntutan mereka. KTM tersebut ditutup dengan upacara singkat, secara rahasia, tersembunyi dari pers, dan hanya dihadiri oleh sejumlah kecil anggota perutusan peserta.

Acara penutupan yang 'agak rahasia' itu disebabkan oleh kegagalan mencapai kesepakatan. KTM ditutup hanya dengan pernyataan tingkat menteri, terdiri dari enam butir yang bersifat sangat samar, tidak jelas dari segi hukum dan politis. Hanya tiga paragraf yang merupakan mandat operasional. Pertama, bahwa perundingan akan dilanjutkan pada tingkat Dewan Umum, mulai 15 Desember 2003. Kedua, bahwa butir-butir yang sudah disepakati dalam KTM-V ini akan dijadikan dasar untuk evaluasi lebih lanjut. Ketiga, penegasan komitmen terhadap Agenda Doha.

Mengapa Konferensi Cancun Gagal?

Analisis beberapa orang aktivis ORNOP, tokoh media, dan beberapa pengamat masalah perdagangan bebas, yang dimuat dalam *Third World Resurgence*, menyebutkan bahwa baik proses maupun substansi KTM-V menyebabkan konferensi Cancun gagal. Dari segi proses, sejak menjelang Cancun sudah terlihat bahwa tuntutan negara-negara berkembang tidak dipedulikan. Pandangan, komentar, dan usulan-usulan mereka tidak ditampung dalam rancangan deklarasi akhir yang dibawa ke Cancun oleh Ketua Sidang 'atas dasar tanggungjawabnya sendiri'. Menurut Martin Khor, pengamat dan analis masalah WTO dari Third World Network, pengambilan keputusan di WTO sudah berubah dari proses yang ditentukan anggota, menjadi proses yang ditentukan oleh Ketua Sidang. Sementara

itu, Sekretariat yang seharusnya netral, justru memihak negara-negara maju dengan tidak mencatat laporan mengenai komentar dan keberatan delegasi negara-negara berkembang, termasuk juga komentar dari para fasilitator yang berasal dari negara-negara berkembang yang diminta membantu proses. Singkat kata, proses di KTM-V nyaris tidak mengandung konsultasi yang wajar dan terbuka, melainkan menjadi proses yang dikuasai oleh Ketua Sidang atau Ketua Komisi.

Dalam hal substansi, telah terjadi pemberontakan Dunia Ketiga. Untuk isu liberalisasi pertanian, negara-negara berkembang membentuk koalisasi yang dikenal sebagai G-17 (Group-17, terdiri dari 17 negara) sebelum Cancun, yang menjadi G-20 pada saat Cancun, dan G-22 setelah Cancun. Mereka menginginkan Amerika Serikat dan Uni Eropa memotong subsidi pertanian di negara-negara maju dan menurunkan tarif impor atas produk pertanian dari negara-negara berkembang. Jika itu dilakukan, maka negara-negara berkembang pun akan menurunkan tarif dalam proporsi yang lebih kecil. Tentu saja Uni Eropa dan Amerika Serikat menolak, mereka bahkan tidak menanggapi usulan tersebut. Sebaliknya, mereka berupaya memecah belah koalisi ini, tapi gagal.

Untuk 'Isu Singapura', sekitar 70 negara berkembang menyatakan menolak diadakannya perundingan lebih jauh. Hal ini mereka lakukan tidak hanya secara verbal, tetapi juga dengan mengajukan pernyataan tertulis. Pada menit-menit terakhir, Uni Eropa menawarkan kompromi, yaitu mencabut isu investasi dan kompetisi, juga transparansi dalam pembelanjaan pemerintah. Tetapi tawaran ini sudah terlambat, negara-negara berkembang sudah merasa tidak didengar, dirugikan,

dan dipermainkan sejak awal. Walhasil, tidak ada kata sepakat sama sekali.

Apa Akibatnya?

Kegagalan KTM-V di Cancun tidak berarti Agenda Doha sudah hilang dari percaturan perundingan perdagangan. Deklarasi Menteri di Cancun, yang entah berasal dari mana, menyebutkan komitmen terhadap Agenda Doha. Artinya, Agenda Doha —yang justru dicap 'anti-pembangunan' oleh masyarakat sipil, bisa jadi akan dibahas terus. Tetapi, mustahil mencapai kata sepakat atas semua Agenda Doha sampai tenggat waktu yang telah disepakati, 1 Januari 2005.

Akibat berikutnya berkaitan dengan ancaman Amerika Serikat untuk melakukan kesepakatan dagang bilateral, karena WTO sudah tidak lagi mampu menjadi arena perundingan multilateral. Artinya, dengan segala kekuatannya sebagai negara adidaya, Amerika Serikat bisa saja melakukan kesepakatan dagang langsung dua pihak dengan negara kecil tertentu, yang berakhir dengan keuntungan bagi Amerika Serikat dan eksploitasi atas negara kecil tersebut.

Sebenarnya akan ada akibat positif jika saja Sekretariat WTO dan negara-negara maju sungguh-sungguh bersedia mengubah proses pembuatan keputusan dan berkompromi. Tetapi, hal ini masih jauh dari harapan. Kita masih perlu menunggu dan melihat proses dan kejadian selanjutnya, pada tahun 2005.

WTO: antara Globalisasi dan Kolonialisme

"Globalisasi bukanlah suatu perubahan yang menyapu seluruh dunia dan tak dapat dihentikan; globalisasi adalah suatu konstruksi yang disengaja, paling tidak sebagian"
(Rubens Ricupero, Sekretaris Jenderal UNCTAD, pada Sidang UNCTAD-X di Bangkok, Februari, 2000)

"Globalisasi adalah nama lain dari dominasi Amerika Serikat"
(Henry Kissinger, mantan Menteri Luar Negeri AS, dalam pidato di Trinity College, 12 Oktober 1999)

Pernyataan mantan Presiden Soeharto di awal tulisan ini menggambarkan wacana dominan mengenai pembangunan dunia di tingkat global dan nasional. Globalisasi, terutama globalisasi pasar, menjadi satu-satunya paradigma yang dianggap dapat menyejahterakan negara dan rakyat di seluruh dunia. Dan, piranti atau kelembagaan untuk mewujudkannya adalah WTO.

Dari wacana yang dominan tersebut, timbul kesan bahwa globalisasi dianggap sebagai keniscayaan; tidak ada alternatif lain. Tetapi pada hakekatnya, seperti kata Ricupero dan Kissinger di atas, globalisasi adalah suatu konstruksi untuk memuluskan jalan bagi Amerika Serikat mendominasi dunia. Dalam hal globalisasi ekonomi dan perdagangan, aktor utama sebenarnya adalah perusahaan-perusahaan multinasional, korporasi global! Globalisasi saat ini sering disebut sebagai *corporate driven globalisation* (globalisasi yang dikendalikan arahnya oleh korporasi).

Agenda korporasi global amat jelas, yaitu memperdagangkan seluruh aspek kehidupan manusia dan bumi di pasar global —tanpa batasan negara, tanpa batasan peraturan, tanpa batasan etika dan moral. Dengan kata lain, ada suatu persekongkolan raksasa untuk memperdagangkan bumi beserta isinya. Per-

sekongkolan ini dimainkan secara cantik dengan menggunakan dua alat: pemerintah negara-negara maju dan lembaga-lembaga internasional, antara lain WTO. Dibantu dengan media massa arus utama, maka yang muncul adalah wacana 'Tidak Ada Alternatif' (*There is no Alternative* —TINA) dari globalisasi perdagangan.

Kesan yang ingin diberikan, bahwa globalisasi dalam wajahnya yang sekarang adalah keniscayaan yang tidak dapat diubah dan dipungkiri. Tetapi, perjalanan WTO sendiri menunjukkan bahwa perubahan ternyata bisa terjadi, dan bahwa globalisasi, terutama globalisasi perdagangan, adalah suatu konstruksi yang memang disiapkan. Dan layaknya suatu konstruksi buatan manusia, tentu saja dapat diruntuhkan, asalkan kita mengetahui bagaimana konstruksi itu dibuat, apa peraturannya, apa isinya, dan dengan apa kita akan menggantikannya.

Dalam beberapa bab berikut, kita akan melihat konstruksi WTO dan masalahnya, agar kita dapat membuat konstruksi ulang (rekonstruksi) WTO agar menjadi alat globalisasi perdagangan yang lebih adil dan manusiawi.

❖❖

2

Pertarungan Tak Seimbang

Petani pisang di negara-negara kecil di Karibia bisa jadi tidak tahu bahwa nasib mereka ditentukan oleh WTO melalui gugatan Amerika Serikat terhadap pilihan pisang Uni Eropa. Ini adalah kisah nyata. Pisang adalah salah satu sumber pendapatan utama para petani kecil di negara-negara miskin di Karibia. Dan, negara-negara tersebut sangat mengandalkan pasar Uni Eropa untuk memperoleh devisa dari ekspor pisang. Uni Eropa juga lebih menyukai pisang dari negara bekas jajahan mereka tersebut[1].

Amerika Serikat mengatakan tindakan Uni Eropa itu sebagai perlakuan tidak adil (diskriminasi) terhadap pisang produksi perusahaan-perusahaan Amerika Serikat di Amerika Tengah. Amerika Serikat lalu menggugat Uni Eropa ke WTO. Pada 1997, panel penyelesaian sengketa di WTO memutuskan bahwa memang Uni Eropa melanggar ketentuan WTO. Amerika Serikat dipersilakan mengajukan sanksi sebesar US$ 200 juta apabila Uni Eropa tetap memilih pisang dari Karibia dan menolak pisang dari Amerika Tengah.

Perubahan akses terhadap pasar Uni Eropa tentu saja amat memukul para petani pisang di Karibia. Pertanyaannya, mengapa

---

[1] Informasi mengenai perang dagang pisang ini disadur dari Kelompok Kerja WTO/MAI (1999).

Amerika Serikat yang tidak punya produksi pisang melancarkan gugatan atas perdagangan pisang? Sederhana sekali, banyak perusahaan raksasa Amerika Serikat mempunyai perkebunan pisang di Amerika Tengah, di antaranya Chiquita[2]. Mereka tidak hanya ingin mengekspor pisang ke Uni Eropa tetapi juga mendapatkan pangsa pasar yang besar. Artinya, mereka yang raksasa, ingin bersaing dengan para petani gurem di Karibia. Perusahaan raksasa Amerika Serikat itu dibantu pemerintahnya untuk mendapatkan pangsa pasar lewat peraturan WTO; namun persaingan kecil dengan petani kecil tetap dianggap sebagai batu sandungan. Sementara para petani kecil di Karibia tentu tidak mengetahui tentang peraturan WTO dan tidak mampu meminta bantuan dari pemerintahnya. Pemerintah negara-negara Karibia pun mungkin tidak berdaya melawan negara adidaya yang mengatakan bahwa "peraturan WTO itu sah karena disepakati sekian banyak negara".

Kisah nyata di atas adalah cerminan tentang kekuatan perusahaan besar yang menggunakan negara adidaya dan WTO untuk menggilas yang kecil dan lemah, namun dibuat sedemikian rupa seolah-olah sah berdasarkan peraturan pasar bebas. Tetapi apakah pertarungan dianggap sah bila lawan tidak berimbang? Bila ada pertandingan tinju antara Mike Tyson lawan bocah kurang gizi dari Maluku, dengan peraturan yang sama untuk kedua belah pihak, dapatkah hal itu dianggap sebagai sesuatu yang adil? Jangan amsalkan ini seperti pertarungan antara Goliath dengan Nabi Daud yang mem-

[2] Menurut *Washington Times*, 25 Agustus 1997, pemimpin Chiquita, Carl Lindner, telah menyerahkan lebih dari setengah juta dollar untuk kampanye Partai Republik maupun Partai Demokrat di Amerika Serikat.

peroleh bantuan mukjizat dari Tuhan. Para petani gurem dari negara-negara kecil di Karibia sama sekali tidak mendapat pertolongan mukjizat dari WTO sekalipun.

Itulah persoalan WTO. Peraturan dan mekanisme WTO memang tidak seimbang bagi negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Bab ini tidak bertujuan memberikan uraian lengkap tentang seluruh peraturan WTO yang dihasilkan dalam Putaran Uruguay, tetapi hanya menguraikan garis besarnya saja[3]. Selain itu, juga diuraikan prinsip dan mekanisme kerja WTO. Terakhir, akan dibahas beberapa aspek dari proses dan perjanjian WTO yang tidak seimbang.

Bukan Hanya Perdagangan Barang

Kesepakatan WTO berlaku sejak 1 Januari 1995, ketika 133 negara, termasuk Indonesia, meratifikasi hasil Putaran Uruguay (lihat kembali Bab 1). Putaran Uruguay pada dasarnya membahas empat substansi[4], yaitu:

1. **Perluasan akses pasar** (*market access*), antara lain penurunan bea masuk atau tarif, penghapusan hambatan bukan tarif, penataan aturan main dalam perdagangan tekstil dan pakaian jadi, serta pengurangan atau penghapusan distorsi dalam perdagangan hasil pertanian.
2. **Penyempurnaan aturan GATT**, bertujuan memperjelas aturan GATT sehingga tidak mudah disalahguna-

[3] Untuk mengetahui seluruh kesepakatan WTO hingga 1998, lihat Das (1998), sementara untuk Agenda Doha yang dihasilkan pada tahun 2001 dan sesudahnya dapat dilihat di situs WTO, www.wto.org.

[4] Uraian teknis tentang hasil Putaran Uruguay disadur dari www.wto.org; www.focusweb.org; www.twnside.org.sg; serta Das (1999).

kan. Di antaranya berkaitan dengan *safeguard*, yaitu aturan mengenai hak untuk membatasi impor dalam keadaan darurat serta subsidi.

3. **Penyempurnaan kelembagaan GATT**, termasuk di antaranya mekanisme penyelesaian sengketa dan tata cara kerja organisasi multilateral di bidang perdagangan.
4. **Isu-isu baru** (*new issues*), terdiri dari: (a) perdagangan di bidang jasa (*trade in services)*, (b) hak kekayaan intelektual terkait perdagangan atau TRIPs, (c) penanaman modal yang terkait dengan perdagangan atau TRIMs.

Perundingan panjang atas empat substansi tersebut melahirkan seperangkat peraturan di bidang perdagangan internasional, yang diterbitkan sebagai *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts*. Tentu saja, publikasi ini berisi risalah-risalah hukum dalam pengertian yang sangat khas. Berikut ini pokok-pokok hasil Putaran Uruguay:

- Risalah mengenai **Perjanjian Multilateral dalam Perdagangan Barang** (*Multilateral Agreement on Trade in Goods)*. Risalah ini terdiri dari sebagian naskah perjanjian GATT 1947 dengan amandemennya, serta 12 kesepakatan mengenai perdagangan barang lain, di antaranya mencakup pertanian, tekstil dan pakaian, sanitari dan fitosanitari, hambatan teknis bagi perdagangan, *anti-dumping*, subsidi dan pembatasan impor karena keadaan darurat (*safeguard*).
- **Kesepakatan Umum mengenai Perdagangan Jasa** (*General Agreement on Trade in Services* —GATS).

- Kesepakatan mengenai **Hak Kepemilikan Intelektual yang terkait Perdagangan** (*Trade related Intellectual Property Rights* —TRIPs).
- **Mekanisme Peninjauan Kebijakan Perdagangan** (*Trade Policy Review Mechanism* —TPRM), yaitu mekanisme dalam WTO untuk memantau kebijakan perdagangan di masing-masing negara anggota.
- Pemahaman mengenai **Penyelesaian Sengketa Perdagangan** *(Dispute Settlement Understanding* —DSU*)*.
- **Kesepakatan Plurilateral** (*Plurilateral Trade Agreement* —PTA)[5], pada empat sektor, yaitu pesawat terbang sipil, pembelanjaan negara, perdagangan hasil susu (*dairy products),* dan perdagangan daging sapi serta sejenisnya (*bovine meat).* Kesepakatan tentang daging dan produk susu tidak lagi diteruskan.

Jika dicermati, ada beberapa perubahan mendasar dari GATT ke WTO.

Pertama, GATT hanya mengatur arus perdagangan barang saja, namun WTO juga mengurus peraturan di bidang perdagangan jasa dan pengaturan Hak Kepemilikan Intelektual (HaKI). Dalam perjalanannya sejak KTM-I di Singapura (1996), semakin banyak isu baru yang dijadikan agenda WTO, seperti lingkungan hidup, standar pekerja atau klausul sosial, pembelanjaan pemerintah, kompetisi, dan investasi. Hal ini

[5] PTA adalah perjanjian yang berlaku hanya untuk negara-negara yang merundingkan dan menyepakatinya, artinya tidak berlaku bagi seluruh anggota WTO.

kemudian memperuncing perbedaan kepentingan di antara negara anggota, terutama antara Utara dan Selatan —seperti diuraikan sebelumnya pada Bab 1.

Kedua, WTO mempunyai mekanisme kepatuhan yang kuat melalui Badan Penyelesaian Sengketa yang berfungsi bagaikan "sidang pengadilan pelanggaran peraturan perdagangan".

Ketiga, setiap negara wajib menyelaraskan semua kebijakan dan peraturan dalam negeri mereka dengan kewajibannya sebagai anggota WTO. Kalau ada peraturan yang tidak selaras dengan WTO, walaupun bukan peraturan yang langsung berkaitan dengan perdagangan, negara anggota dapat dipertanyakan atau bahkan digugat oleh anggota lain. Keberadaan peraturan yang tidak sesuai WTO ini sudah cukup untuk membuat negara anggota dinyatakan melanggar kewajibannya dalam kerangka WTO.

Prinsip dan Unsur-unsur WTO

Tujuan utama diadakannya perjanjian multilateral di bidang perdagangan adalah memberikan kesempatan yang sama bagi setiap negara anggota untuk berdagang dengan negara anggota yang lain. Untuk itu WTO menggariskan dua prinsip dasar, yaitu:

- ***Most Favoured Nation*** **(MFN)** atau **non-diskriminasi**. Pada dasarnya, berarti suatu negara anggota WTO tidak boleh melakukan diskriminasi antarsesama anggota WTO. Contoh perlakuan istimewa terhadap pisang dari Karibia oleh Uni Eropa di atas dianggap melanggar MFN. Artinya, Uni Eropa harus memperlakukan pisang dari

Karibia dan dari Amerika Tengah (yang sebenarnya diproduksi oleh perusahaan-perusahaan Amerika Serikat) secara sama dalam hal kuota, tarif masuk, kemudahan tarif, dan sebagainya.

- ***National Treatment*** **(NT)** atau **perlakuan nasional.** Maksudnya, suatu negara anggota harus memperlakukan produk impor setara dengan produk sejenis yang dihasilkan di dalam negeri. Ada tiga unsur dalam hal ini, yaitu:
  - perlakuan yang sama dalam hal syarat dan peraturan penjualan, distribusi atau penggunaan produk;
  - peraturan sama dalam pungutan/pajak domestik;
  - negara tidak boleh memberlakukan persyaratan muatan lokal. Artinya suatu negara tidak boleh mempunyai peraturan yang mengharuskan suatu produk mempunyai bahan kandungan yang berasal dari dalam negeri, dalam jumlah tertentu. Demikian pula investor asing tidak boleh diharuskan menggunakan kandungan lokal dalam kadar tertentu ketika memproduksi suatu barang di negara tuan rumah.

Ada prinsip lain yang penting, yaitu **transparansi**. Pada dasarnya, ketentuan transparansi mensyaratkan suatu negara untuk menerbitkan peraturan, hukum, kebijakan, dan praktik di bidang perdagangan agar diketahui oleh para pelaku perdagangan. Tujuannya adalah memastikan bahwa pelaku perdagangan mempunyai informasi yang lengkap tentang peluang dan kendala melakukan bisnis di suatu negara.

Selanjutnya, unsur-unsur penting lain dalam peraturan WTO yang sangat menentukan bagi kebijakan perdagangan di negara anggota, adalah sebagai berikut.

❑ **Bea masuk atau Tarif Impor (*Tariff*):**

Salah satu tujuan utama peraturan multilateral di bidang perdagangan adalah menjamin akses pasar bagi barang. Pada dasarnya setiap produk boleh diimpor ke suatu negara tanpa hambatan, kecuali pemberlakuan bea masuk atau **tarif impor** (*tariff*). Tarif impor adalah pajak yang dikenakan oleh negara pengimpor atas suatu barang impor. Suatu negara mengenakan tarif impor karena tiga alasan:

- Negara mendapatkan pendapatan dari tarif tersebut,
- Tarif dapat digunakan untuk melindungi industri lokal dalam negeri, dan
- Tarif yang berbeda-beda atas barang digunakan untuk mengalokasikan devisa secara rasional. Sebagai contoh, tarif yang tinggi atas barang-barang mewah diharapkan membatasi impor barang mewah sehingga menghemat devisa.

Suatu negara anggota harus menyampaikan daftar tarif impornya ke Sekretariat WTO yang berisi nilai ambang batas (plafon) tarif untuk berbagai produk impor. Nilai tarif haruslah turun seiring dengan waktu dan tidak boleh dinaikkan, kecuali dalam situasi tertentu seperti yang akan dibahas berikut ini.

❑ ***Technical Barriers to Trade* (Hambatan Teknis dalam perdagangan —TBT):**

Merupakan kesepakatan untuk mengatasi kendala teknis, birokrasi, dan peraturan yang menghambat perdagangan. Dikenal sebagai *non-tariff barrier* atau hambatan non-tarif. TBT mengatur agar regulasi, standar, teknik pengujian dan prosedur sertifikasi di tingkat domestik tidak menjadi hambatan bagi perdagangan internasional.

❑ **Pembatasan impor akibat keadaan darurat (*Safeguards*):**

Ini adalah tindakan darurat di bidang perdagangan yang dilakukan suatu negara untuk meringankan beban industri domestiknya apabila menghadapi masalah serius akibat peningkatan impor. Dalam kondisi tertentu, suatu negara boleh mengambil langkah untuk membatasi impor sebagai 'tindakan pengaman' bagi industri dalam negerinya, tetapi tindakan ini bersifat sementara. Ada dua jenis *safeguard*: (1) dengan cara menaikkan tarif impor atas suatu produk dari daftar tarif yang sudah ada; dan (2) menaikkan tarif untuk impor yang sudah melampaui nilai atau jumlah tertentu.

❑ **Neraca Pembayaran (*Balance of Payments* — BOP):**

Negara sedang berkembang diberi kepegasan (kelonggaran) untuk tidak menjalankan kesepakatan tertentu dari WTO apabila mereka menghadapi masalah neraca pembayaran. Sama halnya dengan *safeguard*, hal ini juga bersifat sementara. Tujuannya adalah meringankan beban negara berkembang dan memberikan kepegasan apabila mereka menghadapi kekurangan devisa atau mengalami defisit neraca pembayaran luar negeri. Tetapi untuk menggunakan mekanisme ini, suatu negara harus terlebih dahulu memenuhi beberapa tolok-ukur, menyampaikan pemberitahuan resmi (notifikasi) ke Sekretariat WTO, berkonsultasi dengan anggota WTO lain, dan seterusnya.

Dua unsur terakhir, *safeguards* dan *balance of payment*, sebenarnya merupakan alat bagi negara berkembang untuk mengambil jeda dalam rangka memperbaiki situasi dalam negeri mereka apabila menghadapi masalah. Sebenarnya ini juga pengakuan

bahwa kadang-kadang peraturan liberalisasi perdagangan tidaklah selaras dengan kebutuhan pembangunan. Liberalisasi kadang menghambat pertumbuhan industri domestik apabila negara tersebut belum siap.

Tetapi tidak banyak negara berkembang yang pernah menggunakan kedua perkecualian ini, karena beberapa hal. Pertama, ada serangkaian persyaratan yang dijadikan pertimbangan dan serentetan peraturan dalam negeri yang harus dipersiapkan. Kedua, argumentasi untuk menggunakan kedua unsur itu harus kuat yang, dalam kenyataannya selama ini, mereka sering kalah dalam adu argumentasi dengan negara-negara maju. Ketiga, biasanya negara maju 'membujuk' (bahkan menekan secara halus dan terselubung) agar negara berkembang yang bersangkutan tidak menggunakan peraturan tersebut.

Ada beberapa unsur, peraturan, dan prinsip lain yang perlu dipahami di dalam WTO. Misalnya, ada peraturan untuk menangani praktik dagang yang curang, yaitu subsidi dan *anti-dumping* (lihat Kotak 2.1). Selanjutnya ada sektor khusus yang dibahas terpisah dan mempunyai perjanjian terpisah, yaitu pertanian, tekstil dan pakaian jadi. Isu tekstil dan pakaian jadi tidak dibahas dalam buku ini, tetapi masalah pertanian dibahas pada Bab 3.

Pengaturan Kelembagaan dalam WTO

Untuk menjalankan fungsinya, WTO mempunyai struktur organisasi dan mekanisme pengambilan keputusan tertentu. Berikut ini struktur WTO beserta fungsinya:

KOTAK 2.1.

SUBSIDI dan *ANTI-DUMPING*

Subsidi dan *dumping* adalah tindakan perdagangan yang tidak adil, karena dapat mengacaukan dan merusak pasar. Subsidi biasanya diberikan oleh pemerintah, sementara *dumping* dilakukan oleh para pengusaha. WTO mengatur kedua hal ini, seperti yang diuraikan berikut ini.

Subsidi

Subsidi adalah bantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada produsen dan eksportir guna meningkatkan daya saing mereka di pasar internasional. Sebenarnya hal ini mengacaukan mekanisme pasar. Tetapi, subsidi diperlukan di banyak negara berkembang, karena para produsen dan eksportir mereka seringkali belum mempunyai kompetensi dan daya saing setara dengan para pesaingnya dari negara-negara maju.

WTO mempunyai peraturan menyangkut subsidi. Peraturan paling lengkap terdapat dalam perjanjian mengenai pertanian (Lihat Bab 3). WTO memperbolehkan dua jenis subsidi. **Pertama**, subsidi yang diperbolehkan (*permissible subsidy*), yaitu subsidi umum yang diterapkan pada semua jenis industri secara merata. Misalnya, subsidi untuk industri kecil. **Kedua**, subsidi khusus (*specific subsidy*), misalnya untuk penelitian, pengembangan daerah yang tertinggal, dan subsidi untuk perlindungan lingkungan. Walaupun diperbolehkan, tetapi ada persyaratan dan batasan yang harus dipatuhi dalam pemberian subsidi ini (selengkapnya, lihat Das, 1999).

Pemahaman dan penerapan subsidi masih lemah di negara berkembang. Umumnya pemerintah di banyak negara berkembang takut memberikan subsidi, karena tidak paham dan tidak ingin dipermasalahkan di WTO. Padahal, sepanjang memenuhi tolok ukur dan dapat menunjukkan bahwa kebijakan subsidi tidak merugikan anggota WTO yang lain, maka negara tersebut dapat memberikan subsidi guna meningkatkan daya saing produsen dan eksportirnya.

Anti dumping

Dumping adalah tindakan mengekspor produk dengan harga yang sangat rendah guna menguasai pangsa pasar di luar negeri dan menghapuskan persaingan terbuka. Untuk me-

ngatur hal ini, WTO mempunyai ketentuan yang disebut *anti-dumping*.

Tindakan *anti-dumping* dapat diambil setelah ada penyelidikan tentang suatu kegiatan *dumping*. Suatu negara anggota bisa mengajukan tindakan *anti-dumping* jika bisa memberikan bukti: (1) memang terjadi praktik *dumping*; (2) ada kerugian material atau ancaman kerugian material pada industri domestik (disebut *'injury'*); dan (3) memang ada kaitan antara praktik *dumping* tersebut dengan *injury* yang diakibatkannya. Tentu saja proses ini sangat panjang dan berbelit-belit, selain menguras biaya.

Negara yang merasa dirugikan oleh kegiatan *dumping* bisa meminta BPS (Badan Penyelesaian Sengketa) membentuk panel atau menentukan pemecahan masalahnya. Peran panel ini hanya menentukan apakah pemerintah negara pengimpor (yang terkena *dumping*) sudah menyampaikan fakta secara benar dan objektif. Langkah penyelesaian selanjutnya ditempuh oleh negara yang merugikan dan yang dirugikan.

Walaupun *dumping* dilakukan oleh perusahaan, tetapi tindakan *anti-dumping* dikenakan kepada pemerintah negara anggota WTO asal pelaku *dumping* itu. Karena itu, perusahaan yang terkena *injury* harus berhubungan dengan pemerintahnya untuk melakukan tindakan *anti-dumping*. Dalam hal ini, negara harus mempersiapkan peraturan, perangkat kelembagaan dan tata cara administratif *anti-dumping* bila tidak ingin dirugikan oleh praktik dagang curang ini.

- ***Ministerial Conference* (Konferensi Tingkat Menteri —KTM);** merupakan badan tertinggi WTO yang bertemu paling sedikit sekali setiap dua tahun. KTM terdiri dari wakil semua negara anggota dan mempunyai kewenangan untuk menjalankan fungsi WTO serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan.

- ***General Council* (Dewan Umum —DU);** menjalankan fungsi KTM pada masa KTM tidak berfungsi. Dengan kata lain Dewan Umum menjalankan mandat KTM dengan mengadakan pertemuan secara rutin. Dewan Umum terdiri dari wakil semua negara anggota.

- ***Dispute Settlement Body* (Badan Penyelesaian Sengketa —BPS);** badan yang bertanggung jawab menyelesaikan sengketa di antara anggota WTO. Dewan Umum mempunyai kewenangan untuk mengadakan sidang dan menjalankan fungsi BPS. Tetapi, dalam praktiknya, BPS beroperasi sebagai badan terpisah yang mempunyai ketua sendiri, walaupun terdiri dari wakil semua negara anggota (Proses dalam BPS diuraikan secara singkat dalam Kotak 2.2).

- ***Council* (dewan) lain.** Ada tiga dewan, yaitu Dewan Perdagangan Barang (*Council on Trade in Goods*), Dewan Perdagangan Jasa (*Council on Trade in Services*), dan Dewan untuk TRIPs (*Council for TRIPs*). Dewan-dewan ini berfungsi mengawasi operasionalisasi bidangnya masing-masing di bawah arahan Dewan Umum. Keanggotaannya bersifat terbuka bagi semua negara anggota WTO.

- ***Committee* (Komisi).** Ada tiga komisi, yaitu Komisi Perdagangan dan Pembangunan (*Committee on Trade dan Development* —CTD), Komisi Neraca Pembayaran (*Committee on Balance of Payment* —CBP), dan Komisi Anggaran, Keuangan, dan Tatalaksana (*Committee on Budget, Finance and Administration* —CBFA). Dua komisi pertama bertanggung jawab mengkaji ulang isi dan

operasionalisasi kesepakatan masing-masing. Komisi Anggaran membuat perkiraan anggaran dan laporan keuangan yang disampaikan Sekretariat WTO.

- **Sekretariat WTO;** dipimpin seorang Direktur Jenderal, dipilih oleh KTM. Direktur Jenderal mengangkat staf sekretariat dan menjalankan fungsi administratif serta fasilitasi WTO.

Pengambilan keputusan umumnya dan seharusnya dilakukan secara musyawarah mufakat. Tetapi ada pengertian khusus mengenai hal ini, bahwa keputusan dianggap sah melalui musyawarah mufakat apabila tidak ada negara anggota yang menyatakan keberatan secara resmi dalam sidang saat keputusan diambil. Artinya, suatu negara yang tidak terwakili dalam salah satu sidang dan negara itu tidak menyatakan keberatan atas keputusan yang diambil, walaupun merugikan baginya, maka keputusan yang dihasilkan tetap dianggap sah. Jika tidak tercapai kemufakatan, keputusan diambil melalui pemungutan suara, sesuatu yang belum pernah terjadi selama ini. Ada anggapan bahwa pemungutan suara hanya dilakukan di tingkat KTM dan Dewan Umum. Tiap negara anggota mempunyai satu suara. Tetapi dalam praktiknya, banyak keputusan diambil secara sepihak atau dipaksakan oleh negara-negara yang kuat.

Keputusan yang bersifat penafsiran terhadap suatu kesepakatan hanya bisa dilakukan di tingkat KTM dan Dewan Umum. Keputusan untuk menerima suatu penafsiran diambil apabila disetujui oleh ¾ dari jumlah anggota. Keputusan mengenai 'waiver' (pengecualian atau pembebasan dari tuntutan) dilakukan pada KTM juga dilakukan melalui ¾ suara.

KOTAK 2.2.

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA

Apabila suatu negara anggota WTO merasa dirugikan oleh kebijakan atau kegiatan perdagangan negara anggota lain, maka negara pertama bisa mengajukan pengaduan ke Badan Penyelesaian Sengketa (BPS). Badan inilah yang memberikan kekuatan penegakan peraturan dalam WTO.

Ketika suatu negara mengajukan pengaduan ke BPS, maka tahap pertama yang dilakukan adalah mengadakan proses konsultasi. Negara tersebut akan meminta konsultasi dengan negara yang dianggap merugikannya. Negara yang diminta berkonsultasi harus menjawab dalam waktu 10 hari dan harus melakukan konsultasi dalam jangka waktu 30 hari. Jika negara yang digugat tidak menjawab dalam jangka waktu tersebut, negara penggugat dapat meminta BPS membentuk panel.

Jika ada konsultasi, maka negara lain yang merasa berkepentingan juga bisa minta agar diikutkan dalam konsultasi tersebut. Apabila sengketa tidak terselesaikan dalam waktu 60 hari, walaupun sudah ada konsultasi, maka negara penggugat bisa meminta BPS membentuk panel untuk memecahkan persoalannya.

BPS harus segera membentuk panel, kecuali ada kesepakatan untuk tidak membentuknya. BPS akan menentukan kerangka acuan panel, pada umumnya meminta panel menyelidiki masalah, dan menyampaikan temuan dan rekomendasinya kepada BPS guna membantu badan tersebut mencapai keputusan.

Panel biasanya terdiri atas tiga negara anggota yang diusulkan oleh Sekretariat dan pihak yang bersengketa biasanya menyetujuinya, kecuali ada hal-hal yang luar biasa. Panel harus membuat penilaian obyektif atas kasus tersebut berdasarkan masukan tertulis dari pihak-pihak yang bersengketa dan data lain. Panel diharapkan selesai bekerja dalam waktu enam bulan.

Laporan dipertimbangkan oleh BPS, tetapi hanya boleh dipertimbangkan 20 hari setelah laporan itu disampaikan kepada para anggota. Dalam jangka waktu 60 hari setelah laporan

panel disampaikan, BPS harus menerimanya, kecuali salah satu pihak yang bersengketa memutuskan untuk naik banding, atau jika BPS secara mufakat menyatakan menolak. Yang terakhir ini hampir tidak mungkin, sehingga secara otomatis biasanya BPS menerima laporan panel tersebut.

Apabila ada pihak yang naik-banding (*appeal*), permohonannya akan dipertimbangkan oleh Lembaga Banding (*Appellate Body*). Badan ini harus mencapai keputusan 60 hari setelah pernyataan resmi naik-banding. Lembaga Banding terdiri dari tujuh orang anggota, tiga di antaranya bertugas menangani satu kasus. Keputusan Lembaga Banding harus diterima oleh BPS kecuali ada mufakat untuk tidak menerima. Sekali lagi hal ini hampir tidak mungkin terjadi. Waktu yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa dari pembentukan panel hingga penerimaan laporan panel oleh BPS tidak boleh lebih dari 90 hari.

Negara yang 'dihukum', yaitu negara yang harus melaksanakan rekomendasi dari BPS, diharapkan segera mengambil tindakan perbaikan. Negara tersebut harus memberikan pernyataan kepada BPS tentang niatnya melaksanakan rekomendasi tersebut dalam jangka 30 hari setelah BPS menerima laporan panel atau Lembaga Banding. Jika rekomendasi tidak dilaksanakan sesuai keputusan dalam jangka waktu tersebut, negara penggugat bisa menuntut kompensasi atau meminta izin untuk mencabut konsesi yang diberikan kepada negara tergugat dalam kerangka WTO. Di sinilah biasanya berlaku 'pembalasan silang' (*cross retaliation*). Sebagai contoh, apabila negara A menghambat impor daging sapi dari negara B, maka negara B bisa menghambat impor tekstil (sektor perdagangan yang lain) dari negara A. Biasanya disarankan agar negara penggugat menggunakan 'pembalasan silang' pada sektor yang sama terlebih dahulu, dan melakukan tindakan balasan atas sektor lain jika tidak ada pilihan lain.

BPS adalah proses rumit, melelahkan, dan mahal. Negara harus siap dengan pengacara di bidang hukum perdagangan internasional bila ingin menggugat atau digugat. Sehingga, sesuatu yang nampak masuk akal secara hukum belum tentu adil, karena negara-negara anggota WTO tidak mempunyai tingkat ekonomi dan kecanggihan pengetahuan hukum yang sama.

Lapangan Bola Tidak Selalu Rata

Kita sering mendengar bahwa WTO adalah organisasi berdasarkan peraturan (*rules based organisation*) dan juga demokratis. Hal ini sering didengungkan oleh negara-negara maju dan para penganjur pasar bebas. Secara teoritis, hal ini benar. WTO memang didasarkan pada peraturan-peraturan mengenai perdagangan internasional. Tetapi perlu dipertanyakan siapa yang mendominasi pembuatan peraturan dan siapa yang diuntungkan oleh peraturan-peraturan itu. Juga benar bahwa dimungkinkan mengambil keputusan melalui pemungutan suara yang membuat negara kecil maupun besar mempunyai hak sama, yaitu satu negara satu suara.[6]

Peraturan WTO serta pelaksanaannya bisa mulus jika kita mengandaikan dunia sebagai pertandingan sepakbola yang seimbang. Artinya, lapangannya rata, para pemain mempunyai kesempatan berlatih yang sama, sehingga tingkat ketrampilan antara kedua kubu sama, standar kesehatan pemain sama, wasit dan penjaga garisnya netral serta adil. Semua pihak, termasuk penonton, memahami peraturan dan melaksanakannya, dan media yang melaporkan juga tidak memihak, tidak peduli dari negara mana pun media tersebut. Maka, terjadilah permainan yang seimbang.

Tetapi dunia ini tidaklah rata seperti lapangan sepakbola. Ada negara-negara kecil dan miskin yang tidak memahami per-

[6] Di Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF), sistem pengambilan keputusan yang berlaku adalah 'satu dollar satu suara' (*one dollar one vote*) sehingga negara-negara miskin tidak punya hak untuk membuat keputusan.

aturan WTO, tidak ikut terlibat dalam merumuskannya dan tidak punya kemampuan mengubah peraturan serta institusinya untuk memenuhi kewajiban sebagai negara anggota WTO. Negara sedang berkembang juga belum mempunyai kemampuan penuh untuk memproduksi barang, teknologi, inovasi, serta mengenal dan menguasai pasar ekspor. Akibatnya, bertarung di pasar internasional adalah seperti pertarungan antara kesebelasan Manchester United melawan kesebelasan amatiran tingkat kampung. Hukum dan peraturannya sama, tapi kekuatan para petarungnya berbeda.

WTO menyediakan satu pola peraturan yang diharapkan bisa diterapkan di semua negara. Di sinilah pangkal persoalannya karena peraturan dalam WTO tidak seimbang, sementara proses pengambilan keputusan lebih menguntungkan negara maju.

Secara prinsip, peraturan di WTO mensyaratkan liberalisasi perdagangan barang, tetapi mengabaikan hal-hal yang merupakan keuntungan komparatif negara berkembang. Misalnya, tekstil dan pakaian jadi tidak dimasukkan ke dalam Perjanjian Perdagangan Barang tetapi dibuat terpisah. Padahal dua komoditi itu merupakan hal penting bagi negara berkembang. Pada Putaran Uruguay, ada kesepakatan bahwa negara maju secara bertahap akan menghapus kuota impor tekstil dan pakaian jadi hingga 2005. Tetapi mereka menghindari proses liberalisasi yang sesungguhnya dengan hanya 'membebaskan' produk-produk yang memang dulunya tidak dibatasi kuota. Berikutnya, WTO mengupayakan liberalisasi arus barang, tapi tidak mengatur liberalisasi arus

tenaga kerja, yang juga merupakan keuntungan komparatif negara berkembang.

Negara berkembang menghadapi paling tidak lima masalah berkaitan dengan WTO (Third World Network & UNDP, 2001):

- **Struktur sistem dan perjanjian WTO tidak adil terhadap kepentingan negara berkembang**. Contoh, subsidi yang biasa diterapkan oleh negara-negara maju (untuk riset dan adaptasi pada lingkungan) dimasukkan dalam kelompok *non-actionable subsidy*, yaitu subsidi yang tidak terkena ketentuan pembalasan silang, sementara subsidi yang biasa diberikan oleh negara-negara berkembang (untuk diversifikasi, pengembangan teknologi, dan semacamnya) justru dimasukkan dalam kategori *actionable subsidy*, sehingga bisa menimbulkan pengaduan apabila dianggap mengacaukan pasar.
- **Keuntungan yang diharapkan oleh negara berkembang ketika bergabung dengan WTO, ternyata tidak terwujud**. Salah satu alasan utama adalah karena negara-negara maju gagal memenuhi komitmen mereka. Contohnya, kasus perdagangan tekstil dan juga subsidi pertanian yang tak kunjung dihapuskan oleh negara-negara maju[7]. Demikian pula janji untuk menerapkan perlakuan khusus dan berbeda kepada negara berkembang *(special and differential treatment)* tidak kunjung terwujudkan. Sebaliknya, negara sedang berkembang terus ditekan untuk meliberalisasi pasarnya, sementara negara maju memproteksi pasar mereka.

[7] Akan diuraikan lebih rinci pada Bab 3.

- **Negara berkembang terus ditekan** untuk menerima isu-isu baru dan menyepakati perundingan baru di bidang perdagangan[8].
- **Proses pengambilan keputusan di dalam WTO tidak transparan dan tidak adil,** sehingga negara berkembang tidak bisa berpartisipasi secara penuh untuk merumuskan perjanjian yang ada, ataupun menyampaikan pendapat dan masalah mereka.

Masalah yang terakhir ini perlu dicermati lebih lanjut, karena merupakan salah satu akar masalah di WTO. Walaupun selalu disebutkan bahwa WTO adalah organisasi demokratis —satu negara punya satu suara, kekuasaan sebenarnya berada di tangan satu 'kelompok kekuasaan' (*power bloc*) yang disebut *Quad* (Gang Empat), yakni Uni Eropa, Jepang, Amerika Serikat, dan Kanada. Mereka tidak hanya mendominasi pembahasan, tetapi juga memaksakan dan memanipulasi sidang serta keputusan-keputusan WTO. Manipulasi ini dimulai bahkan sejak masa perundingan Putaran Uruguay, salah satunya dalam hal TRIPs[9]. WTO mengadakan banyak sekali pertemuan formal dan informal. Negara berkembang dengan jumlah perwakilan sangat sedikit, tidak bisa mengikuti semua sidang tersebut. Mereka harus berlarian dari satu sidang ke sidang lain, sehingga tidak mempunyai waktu dan kapasitas untuk menyampaikan pikiran dan tuntutan mereka. Walaupun jumlah pertemuan formal sudah dikurangi karena desakan

[8] Akan dibahas lebih rinci pada Bab 5.
[9] Akan dibahas lebih rinci pada Bab 4.

negara-negara berkembang, pertemuan informal tetap berjalan dalam jumlah banyak sekali.

Biasanya, ketua bidang tertentu di WTO mengadakan konsultasi informal yang kerap dikenal sebagai 'konsultasi ruang hijau' (*green room consultation*). Nama ini diambil dari ruangan bercat hijau di markas GATT pada saat perundingan Putaran Uruguay dulu, tempat banyak sekali keputusan dibuat tanpa partisipasi semua negara perunding. Konsultasi ruang hijau ini selalu dihadiri *Quad*, Swiss, Norwegia, dan Australia atau Selandia baru, tergantung siapa yang diundang. Sementara hanya sekitar 5 hingga 15 negara berkembang yang diundang (Das, 2003).

Kondisi ini sudah sering diprotes oleh negara berkembang. Sekretariat dan Direktur Jenderal WTO sudah sering menyatakan bahwa mereka akan memperbaiki proses tersebut. Tetapi, janji-janji itu tidak pernah dipenuhi, terutama saat KTM (lihat Kotak 2.3). Dalam hal ini, terlihat jelas bahwa Sekretariat WTO tidaklah netral, seperti yang seharusnya. Sekretariat justru berada di pihak negara-negara maju.

Proses manipulasi tidak hanya dilakukan di dalam WTO, tetapi juga di luar WTO melalui tekanan-tekanan diplomatis. Negara-negara maju menggunakan taktik 'terorisme terselubung' terhadap negara-negara berkembang dalam bentuk janji untuk meningkatkan bantuan, ancaman untuk mengurangi bantuan, atau menghambat perdagangan dengan mereka. Bahkan, menteri-menteri perdagangan negara berkembang diisolasi, lalu diintimidasi, misalnya, ditelepon langsung di negara mereka masing-masing sebelum berangkat ke Doha. Isi pesan

KOTAK 2.3.

DELEGASI RESMI DILARANG MASUK RUANG SIDANG

Yash Tandon, anggota delegasi Uganda pada KTM-IV WTO di Doha, Qatar, dihadang oleh dua pejabat keamanan senior WTO di depan ruang sidang. Dia menceritakannya sebagai berikut. "Saya berada di koridor yang menuju 'ruang hijau', tapi tidak diperbolehkan masuk. Ketua delegasi Guyana juga tidak diperbolehkan masuk. Tetapi ketika delegasi biasa dari Kanada dan Australia datang, petugas keamanan memperbolehkan mereka masuk. Pada saat itu, seorang Asisten Direktur Jenderal WTO keluar dari ruang dalam dan meminta agar petugas keamanan membiarkan kami masuk. Begitu sampai di dalam, pejabat WTO itu mengatakan bahwa saya tidak punya hak untuk masuk ke 'ruang hijau' karena Uganda tidak diundang pada pertemuan tersebut."

Chakravarthy Raghavan melaporkan, "Menteri Perdagangan India 'disekap' dalam suatu ruangan tanpa asistennya. Di sana, delegasi Amerika Serikat dan Uni Eropa menekannya agar India menyetujui perundingan putaran baru yang mencakup semua isu baru usulan negara maju. Ada satu atau dua negara Afrika yang diundang, juga tanpa penasehat mereka. Sementara itu, beberapa negara yang menterinya sudah pulang dan hanya diwakili duta besar mereka untuk WTO, diperbolehkan masuk tapi **tidak boleh bicara**".

Dua uraian di atas hanyalah sedikit contoh tentang apa yang terjadi dalam perundingan di WTO. Ada strategi lain yang dilancarkan negara maju untuk memenangkan negosiasi, yaitu mengabaikan semua usulan dan komentar negara berkembang. Menjelang KTM Doha misalnya, negara berkembang telah menyampaikan usulan perbaikan rancangan deklarasi menteri. Tetapi ketika rancangan tersebut dikirim ke masing-masing negara anggota WTO, tidak satu pun usulan dan komentar negara-negara berkembang dimasukkan. Sekretariat WTO mengirimkan draft deklarasi seolah-olah "tidak ada perbedaan pendapat" dalam perundingan di tingkat Dewan Umum. Dengan demikian para menteri di masing-masing negara akan terkecoh apabila tidak berkoordinasi dengan dubesnya di WTO.

Pada dasarnya, sidang di WTO bukanlah perundingan tetapi pemaksaan. Dan inilah penyebab utama kegagalan Konferensi Menteri ke III pada tahun 1999 di Seattle dan ke V pada 2003 di Cancun.

Sumber: Das, 2003

teleponnya adalah berbagai macam ancaman jika mereka tak menuruti agenda negara-negara maju dalam persidangan di Doha. Dalam satu pertemuan di Singapura sebelum Doha, para menteri perdagangan negara berkembang 'diminta' memberikan perintah kepada para perunding mereka di Jenewa untuk tidak membuka mulut dan tidak menyampaikan pendapat apapun tentang usulan putaran baru.

Hal yang sama juga dialami delegasi Indonesia[10]. Para juru runding Indonesia di Jenewa sebenarnya sudah punya sikap dan cukup kuat dalam posisi mereka untuk tidak menyetujui usulan putaran baru, terutama menyangkut 'Isu Singapura' dan masalah lingkungan hidup. Mereka sebenarnya menggunakan bahasa yang lunak dan amat diplomatis, walaupun merupakan bagian dari Kelompok Negara Sepaham (LMG—*Like Minded Group*) yang kadang-kadang amat vokal. Menteri Perdagangan Indonesia, yang meninggalkan Doha lebih awal sebelum sidang rampung, ditelepon oleh salah satu negara maju dan diminta mengatakan kepada para perundingnya agar menyepakati saja rancangan Deklarasi Menteri yang sudah disiapkan oleh negara-negara maju.

[10] Cerita informal ini diperoleh langsung dari seorang diplomat delegasi Indonesia.

Dan, ini memang ironi yang tak banyak diketahui khalayak luas. Negara-negara maju yang selama ini mengaku sebagai pemimpin dan penganjur terdepan hak-hak asasi manusia, justru menggunakan taktik manipulatif dan teror terselubung di dalam perundingan-perundingan perdagangan multilateral. Walaupun, akhirnya, taktik licik mereka itu pun gagal, terbukti dengan gagalnya perundingan KTM-V di Cancun, Meksiko, tahun 2003 yang lalu.

❖❖

3

Subsidi Untuk Petani Kaya, Derita Petani Miskin

Bagi negara-negara Afrika Barat, kapas adalah satu-satunya sarana untuk berintegrasi dengan pasar dunia. Negara seperti Chad, Mali, dan Burkina Faso, pada masa lalu unggul dalam budi daya kapas. Namun semua itu tinggal sejarah. Kini, mereka menghadapi masalah besar karena harga kapas di pasar dunia terus anjlok. Mengapa?

Setiap tahun, pemerintah Amerika Serikat menyubsidi para petani kapas mereka sebesar US$ 3 miliar, dan pemerintah negara Uni Eropa menyubsidi petani kapas sebesar US$ 1 miliar per tahun. Maka, para petani kapas Amerika dan Eropa mampu menjual kapas dengan harga murah di pasar dunia. Sebaliknya, para petani miskin di Afrika Barat sama sekali tidak mendapatkan subsidi apapun dari pemerintah mereka. Jelas saja mereka tidak bisa bersaing dengan petani kaya dari negara adidaya tersebut. Mustahil bagi para petani miskin Afrika Barat menjual kapas mereka dengan harga rendah seperti petani-petani Amerika atau Eropa, karena pasti akan merugi.

Pada KTM-V WTO di Cancun tahun 2003 lalu, negara-negara Afrika Barat mengajukan tuntutan yang sangat sederhana: agar Amerika Serikat dan Uni Eropa menghapuskan subsidi

bagi petani kapas mereka. Negara-negara Afrika Barat meminta agar kedua negara adidaya ini melakukan hal yang justru selalu mereka dengungkan kepada negara lain: hapuskan segala macam jenis dan bentuk subsidi!

Apa tanggapan Amerika Serikat dan Sekretariat WTO?

Naskah pernyataan resmi pada KTM-V yang gagal itu sepenuhnya mencerminkan kepentingan Amerika Serikat. Pernyataan itu menyebutkan bahwa Afrika Barat harus menyelesaikan masalahnya sendiri dengan mengambil tindakan-tindakan berikut: (1) melakukan investasi dalam industri tekstil untuk mengolah kapasnya; (2) menghapuskan subsidi untuk serat sintetis agar permintaan akan kapas meningkat; dan (3) menghapuskan tarif impor untuk tekstil katun di semua negara (guna meningkatkan permintaan akan kapas). Pernyataan itu sama sekali justru tidak menyinggung soal yang diprotes oleh negara-negara Afrika Barat: subsidi petani kapas di negara-negara maju (Reddy, 2003). Ketidakadilan seperti inilah yang melatari kegagalan KTM-V, dan mewarnai Perjanjian di bidang Pertanian (*Agreement on Agriculture*—AoA), salah satu perjanjian di bawah WTO.

Boleh dikatakan bahwa AoA adalah salah satu perjanjian yang mempunyai dampak paling serius bagi negara berkembang, karena akan berpengaruh pada kehidupan jutaan petani dan keunggulan banding (*comparative advantage*) hasil-hasil pertanian dari Dunia Ketiga.[1]

[1] Perjanjian lain dengan dampak yang amat serius bagi Dunia Ketiga adalah TRIPs yang dibahas pada Bab 4.

Bab ini membahas unsur-unsur dan peraturan di bawah AoA, dampaknya pada Dunia Ketiga, dan perkembangan perundingan AoA sejak KTM-IV Doha hingga pasca-KTM-V Cancun.

Mengatur Arus Pangan Dunia

Sebelum era WTO saat ini, peraturan perdagangan hasil pertanian tidak terlalu ketat. Tetapi, masalah proteksi perdagangan hasil pertanian sudah disadari sejak lama, dan banyak negara di dunia mencoba membangun peraturan yang lebih ketat di sektor ini. Isu ini kemudian menjadi topik penting pada Putaran Uruguay dan hasil akhirnya adalah Perjanjian di Bidang Pertanian (*Agreement on Agriculture* —AoA).

Sebelum membahas unsur-unsur dalam AoA, kita perlu memahami dulu perbedaan kepentingan di antara berbagai negara di dunia dalam sektor pertanian. Negara-negara maju, sebagai penghasil dan eksportir besar hasil pertanian, selama ini memberlakukan proteksi ketat, memberikan subsidi besar kepada para petani mereka, dan menyediakan subsidi ekspor. Hal ini merugikan negara pengekspor hasil pertanian lainnya, terutama negara-negara miskin dan berkembang yang memiliki kemampuan sumberdaya serba terbatas. Karena itu, negara-negara berkembang amat berkepentingan dengan aturan perdagangan yang adil di sektor ini (Das, 1999).

Kepentingan negara berkembang berbeda dari negara maju. Keunggulan banding Dunia Ketiga umumnya adalah ekspor hasil pertanian dalam bentuk bahan mentah atau bahan baku untuk diolah lebih lanjut, seperti kopi, coklat, karet, cengkeh, dan sejenisnya. Ekspor komoditas semacam ini sering menjadi

satu-satunya sumber devisa bagi negara tertentu, tetapi harganya di pasar internasional sering bergejolak naik-turun (fluktuatif) tanpa dapat mereka kendalikan.

Ada yang lebih mendasar lagi. Bagi banyak negara Dunia Ketiga, pertanian terutama bukanlah isu perdagangan, tapi terkait erat dengan pola hidup rakyat pedesaan. Sebagian besar petani mengerjakan lahan mereka bukan untuk tujuan komersial, tetapi untuk memenuhi kebutuhan hidup atau sebagai bagian dari tradisi keluarga mereka. Para petani ini tidak mempunyai lahan yang luas, dan seringkali bertani adalah satu-satunya keahlian, sehingga menjadi satu-satunya sumber penghidupan mereka.

Bagi negara berkembang, terutama yang mempunyai masalah dengan cadangan devisa, menghasilkan pangan di dalam negeri adalah langkah penting. Mengimpor pangan mungkin lebih murah, tetapi itu artinya mereka harus mempunyai cadangan devisa yang cukup besar. Karena pemasukan devisa sering tidak menentu, mereka tetap ingin mempertahankan basis produksi pangan dalam negeri, mencoba sedemikian rupa, dengan segala cara, agar kebutuhan pangan dalam negeri sedapat mungkin tetap terpenuhi oleh produksi sendiri. Dengan kata lain, mengimpor pangan dilakukan hanya jika diperlukan dan dalam jumlah sedikit mungkin.

Di tengah-tengah perbedaan kepentingan seperti inilah, AoA dirumuskan pada Putaran Uruguay. Hasilnya adalah perjanjian paling rumit di antara semua perjanjian WTO, penuh dengan peristilahan teknis yang tidak mudah dipahami orang awam, dengan jadwal komitmen (*schedule of commitments*) serta setumpuk lampiran yang sungguh *'njelimet*. Di sini kita

hanya akan membahas beberapa unsur pokok dan istilah penting saja dalam AoA, sebagai upaya untuk memahami isi dari perjanjian yang amat penting ini.

Pada dasarnya, AoA mengadung tiga unsur utama:

1. **Pengurangan subsidi ekspor.**
   Untuk negara-negara maju, subsidi ekspor harus dikurangi sebanyak 21% dari volume ekspor dan 36% dari nilai subsidi per produk kepada para petani mereka. Negara-negara berkembang harus mengurangi subsidi ekspor 14% dari volume ekspor dan 24% dari nilai subsidi per produk (lihat Tabel 3.1).

2. **Pengurangan dukungan (subsidi) dalam negeri.**
   Negara-negara anggota WTO harus menurunkan subsidi dalam negeri mereka secara luas, dalam bentuk *Aggregate Measure of Support* (AMS), yaitu sebesar 20% untuk negara maju dan 13,3% untuk negara berkembang. AoA membedakan berbagai jenis subsidi dengan istilah 'kotak' (*box*) seperti pada Kotak 3.1.

3. **Akses pasar**
   Setiap negara harus menjamin adanya akses pasar bagi hasil pertanian, melalui penurunan tarif, serta perubahan hambatan bukan-tarif menjadi tarif. Seluruh tarif (termasuk hasil perubahan hambatan bukan-tarif) harus diturunkan sebesar 36% untuk negara maju dan 24% untuk negara berkembang. Selain itu, negara anggota harus memberikan akses pasar mulai 3% dari jumlah konsumsi dalam negeri, dan mencapai 5% pada akhir berlakunya AoA.

KOTAK 3.1.

SUBSIDI WARNA-WARNI YANG MEMBINGUNGKAN

***Red box* (kotak merah):** jenis subsidi yang dilarang begitu AoA diberlakukan, misalnya, pungutan impor. Istilah ini hampir tidak pernah digunakan lagi.

***Amber box* (kotak amber):** subsidi yang secara langsung dianggap mengacaukan perdagangan, tapi boleh diberikan untuk sementara dengan syarat akan dihapuskan secara bertahap. Contoh, subsidi yang berupa kepastian harga jual hasil panen, atau pembayaran langsung dan intervensi pemerintah dengan membeli produk hasil petani.

***Green box* (kotak hijau):** subsidi yang tidak secara langsung mendukung produksi pertanian, yaitu dana untuk penelitian, penanganan penyakit tanaman, program lingkungan, dan penyimpanan pasokan pangan untuk menjamin ketahanan pangan dalam negeri. Subsidi ini dianggap tidak terlalu mengacaukan pasar. Jumlah subsidi jenis ini meningkat sejak pelaksanaan AoA.

***Blue box* (kotak biru):** subsidi berupa pembayaran langsung ke petani, tetapi berkaitan dengan rencana membatasi produksi. Kategori ini muncul secara tiba-tiba pada akhir perundingan AoA, saat Putaran Uruguay, hasil dari 'akal bulus' perundingan antara Uni Eropa dan Amerika Serikat. Subsidi ini melanggar AoA dan seharusnya diletakkan di 'kotak amber'.

Sumber: *IBON Facts and Figures*, Vol.24, No.16, Agustrus 2001.

Penerapan ketiga unsur tersebut ada kemudahan bagi negara berkembang. Misalnya, dalam hal pengurangan subsidi dan tarif impor. Untuk negara-negara maju, berlaku enam tahun setelah kesepakatan, tetapi 10 tahun untuk negara-negara berkembang. Kesepakatan lain adalah mengenai kemudahan bagi negara paling miskin (*least developed countries*) dan negara pengimpor pangan (*net food importing countries*).

Juga ada ketentuan tentang *Special Safeguard* (SSG) atau langkah pengaman dalam keadaan darurat, serta perlakuan khusus untuk hasil pertanian tertentu, seperti beras di Asia.

Untuk memahami lebih lanjut, Kotak 3.2. menyajikan beberapa istilah teknis dalam AoA atau yang berkaitan dengan AoA. Selain itu, Tabel 3.1 memuat ringkasan tentang peraturan dan komitmen yang tertuang di dalam AoA.

Ada ketentuan lain di WTO yang terkait dengan pertanian, yaitu kesepakatan mengenai keamanan pangan, ukuran baku kesehatan ternak, dan tanaman pangan, yang semuanya tertuang dalam Kesepakatan tentang Sanitari dan Fitosanitari (*Agreement on Sanitary and Phytosanitary* —ASPS) (Direktorat PPM, 2003). Tujuan kesepakatan ini adalah memberikan jaminan bahwa konsumen mendapatkan produk yang aman dan sehat untuk dikonsumsi. Setiap negara diizinkan mempunyai ukuran baku masing-masing sepanjang berdasarkan kaidah ilmiah. Tetapi negara anggota didorong untuk menggunakan rekomendasi, panduan dan bakuan internasional seperti *Codex Alimentarius* (untuk pangan) di bawah FAO/WHO, *International Office of Epizootics* (untuk kesehatan ternak), dan Perjanjian Internasional tentang Perlindungan Tanaman (*International Plant Protection Convention* —IPPC) di FAO. Negara boleh menetapkan bakuan yang lebih tinggi dari bakuan lembaga internasional, asalkan bisa memberikan pembenaran ilmiah. Ketentuan ini melengkapi ketentuan tentang hambatan teknis perdagangan yang telah diuraikan pada Bab 2.

Tabel 3.1. Ikhtisar Peraturan Dan Kesepakatan Dalam AoA

Langkah	Negara maju	Negara Berkembang (tidak termasuk negara paling kurang berkembang)
Pengurangan akses pasar dalam bentuk tarif	36%	24%
cukai (minimum per lini tarif)	(15%)	(10%)
Periode (berdasarkan 1986-88)	6 tahun	10 tahun
Peluang akses pasar	5%	4%
Tenggat waktu	2000	2005
Pengurangan dukungan dalam negeri dalam AMS	20%	13,3%
Periode (berdasarkan 1986-88)	6 tahun	10 tahun
Peraturan *de minimis* (% dari nilai produksi)	5%	10%
Pengecualian	Kotak biru dan hijau	Kotak biru dan hijau, dan SDT
Pengurangan nilai subsidi ekspor (per produk)	36%	24%
Pengurangan ekspor yang disubsidi dalam volume	21%	14%
Periode (berdasarkan 1986-90 atau 1991-92)	6 tahun	10 tahun
Pengecualian	—	Dukungan untuk pemasaran serta transportasi dalam negeri maupun internasional

Sumber: *Asia Pacific Consumer*, Vol. 33, 3/2003.

KOTAK 3.2.

ISTILAH PENTING DALAM PERJANJIAN PERTANIAN WTO

Perjanjian mengenai Pertanian (AoA) di WTO merupakan salah satu kesepakatan yang paling rumit. Banyak istilah teknis yang perlu dipahami bila seseorang ingin mengerti dan merundingkan AoA. Beberapa istilah disajikan berikut ini sebagai bagian dari pemahaman awal saja.

***Special and Differential Treatment* (SDT —perlakukan khusus dan berbeda).** Pada tahun 1960-an, anggota GATT menetapkan prinsip bahwa negara-negara berkembang perlu diberi keluwesan dalam mematuhi peraturan perdagangan. SDT adalah pengakuan bahwa negara-negara berkembang berada dalam posisi tidak menguntungkan ketika dihadapkan dengan sistem perdagangan dunia. WTO menggunakan istilah yang sama, termasuk di dalam AoA. Tetapi ketentuan mengenai SDT tidak cukup kuat, selain fakta bahwa negara-negara maju juga memang enggan mewujudkan prinsip ini.

***Modalities* (modalitas).** Komitmen atau kesepakatan yang akan dijalankan oleh pemerintah. Modalitas menjabarkan hal yang diperbolehkan, yang dilarang, dan bagaimana sesuatu akan diubah dalam suatu dokumen perjanjian.

***Schedules* (batas waktu).** Setiap negara harus menyampaikan batas waktu pengurangan subsidi pertaniannya. Misalnya, batas waktu pengurangan dukungan dasar bagi hasil pertanian tertentu. Jadwal yang diajukan juga menjabarkan tingkat tarif untuk produk pertanian tertentu, sehingga penurunan tarif yang disepakati atasnya bisa dihitung dan dipantau.

***De minimis*.** Tingkat pembelanjaan yang diperbolehkan untuk sektor pertanian secara keseluruhan dan untuk hasil pertanian tertentu yang dibebaskan dari perhitungan AMS. AoA sudah menetapkan 5% dari total nilai produksi sebagai tingkat *de minimis* untuk negara maju, dan 10% untuk negara berkembang.

***Non-trade Concerns* (NTC —urusan non-perdagangan).** NTC ini dicantumkan dalam Mukaddimah AoA, mencakup

ketahanan pangan, pembangunan pedesaan, dan perlindungan lingkungan.

***The Peace Clause* (klausul perdamaian).** Klausul ini (Pasal 13 AoA) melarang negara melindungi pasarnya dari pengekspor yang menyubsidi pertanian mereka berdasarkan ketentuan-ketentuan (parameter) yang ditentukan oleh AoA. Tetapi, klausul ini telah berakhir pada Desember 2003.

***Special Safeguards* (SSG –pengaman khusus).** Pasal 5 AoA menentukan bahwa negara-negara yang dari awal sudah mengubah hambatan bukan-tarif menjadi tarif untuk hasil pertanian tertentu, mempunyai hak untuk menerapkan tarif sebagai pengaman khusus (*safeguard tariff*) guna melindungi produk tersebut dari serangan impor yang tiba-tiba, atau bila harganya di pasar dunia sedang anjlok. SSG mempunyai batasan waktu dan dirancang untuk melindungi industri dalam negeri dari ketidakpastian pasar dunia. Dalam kenyataannya selama ini, negara-negara majulah yang terutama memanfaatkan kelonggaran ini, sementara hanya 21 negara berkembang yang mempunyai akses pada SSG.

***Tariff Peak* (puncak tarif).** Tarif tertinggi untuk hasil pertanian tertentu sepanjang masih dalam batas garis tarif yang sudah disepakati, misalnya, tarif tertinggi untuk keju (bahan dari susu), tapi tidak untuk krim atau susu bubuk (yang juga terbuat dari susu).

***Tariff Escalation* (peningkatan tarif).** Ragam perubahan perhitungan tarif biasanya meningkat searah dengan tingkat pengolahan hasil pertanian tertentu. Misalnya, tarif lebih tinggi dikenakan untuk coklat (yang sudah diolah) dibandingkan kakao (buah coklat yang belum diolah), atau kopi bubuk dibandingkan biji kopi yang belum diolah.

***Tariff Rate Quotas* (jatah tingkat tarif).** Dimaksudkan untuk menciptakan akses pasar minimum dengan menetapkan jumlah impor. Setara dengan 5% dari konsumsi dalam negeri, yang harus diperbolehkan masuk dengan tingkat tarif yang membuat barang tertentu lebih mampu bersaing dengan produk sejenis di dalam negeri.

Perdagangan Pangan vs Ketahanan Pangan

Sekilas, nampak AoA akan menghapus penyimpangan (distorsi) perdagangan produk pertanian, dan negara-negara berkembang diuntungkan dengan adanya akses pasar. Tetapi analisis selanjutnya akan menunjukkan hal lain. Catatan pertama yang perlu dikemukakan adalah bahwa ketika merundingkan pengurangan subsidi, Amerika Serikat dan Uni Eropa mengadakan perundingan terpisah yang menghasilkan 'kotak biru' (*blue box*), dan ini adalah salah satu ketimpangan yang terjadi dalam AoA.

Secara keseluruhan, AoA menyajikan peraturan yang timpang dan juga tidak dipatuhi oleh negara-negara maju. Berikut adalah beberapa unsur ketimpangan dan ketidakpatuhan tersebut[2]:

❑ Kewajiban tidak adil

AOA mensyaratkan bahwa subsidi dan pembatasan impor harus dikurangi, sebanyak 36% dan 20% untuk negara maju. Padahal, tingkat subsidi dan tarif impor negara berkembang adalah sepertiga dari ketentuan tersebut. Artinya, negara-negara berkembang tidak dapat menggunakan tarif tinggi dan subsidi lebih besar di masa mendatang, tetapi bahkan harus menurunkannya. Sebaliknya, negara-negara maju memberlakukan subsidi dan tarif tinggi dan kalaupun harus menurunkan, tidak terlalu berarti.

[2] Bagian ini, kecuali disebutkan sumber lain, diambil dari Consumers International (2001), dan Third World Network (1999).

Negara maju selama ini memberlakukan tarif impor hingga 300-400% atas hasil pertanian dari Dunia Ketiga. Angka-angka berikut ini memberikan gambaran yang dramatis. Tarif impor gula di AS mencapai 244% dan kacang tanah 174%; Uni Eropa menetapkan tarif impor daging sebesar 213% dan gandum 168%; Jepang menetapkan tarif impor gandum 353%; Kanada menetapkan tarif impor mentega 360% dan telur 236%. Kalaupun mereka menurunkannya sebesar 36%, dalam nilai nyata, maka tarif tersebut tetap tinggi dibanding tarif impor di negara-negara berkembang. Selain itu, mereka bahkan melanggar ketentuan AoA mengenai penurunan tarif impor. Amerika Serikat misalnya, menaikkan pajak hingga 350% untuk impor tembakau (Das, dalam Khor, 2003). Padahal, petani di semua negara maju sudah terlalu lama dilindungi: (1) melalui subsidi yang luar biasa besar; (2) dengan pengawasan ketat atas impor hasil pertanian; dan (3) dengan tarif impor yang tinggi.

❑ Subsidi yang timpang

Jumlah seluruh subsidi pertanian yang dikeluarkan oleh pemerintah Jepang, Amerika Serikat, dan Uni Eropa selama ini mencapai 90% dari seluruh subsidi pertanian di dunia. Kalaupun mereka menurunkan atau menghapus subsidi yang masuk dalam kategori 'kotak amber', maka subsidi dalam kategori 'kotak hijau' dan 'kotak biru' terus meningkat. Pembayaran langsung, misalnya, mencakup 23% dari seluruh subsidi pertanian di Amerika Serikat dan Uni Eropa, bahkan lebih tinggi dari tingkat subsidi tahun 1986, sebelum pemberlakukan AoA. Amerika Serikat dan Uni Eropa memberikan subsidi US$ 15,7 miliar pada tahun 1995 hanya untuk gandum dan jagung. Sementara itu, setengah juta petani jagung di

Mindanao, Filipina, yang pendapatannya kurang dari US$ 100 per bulan, harus bersaing dengan jagung yang diimpor dari Amerika Serikat, dan ditanam oleh petani yang disubsidi. Berdasarkan nilai subsidi yang diberikan negara-negara maju di antara tahun 1995-2000, sebenarnya mereka telah melanggar peraturan AoA, karena pada tahun 2001 saja jumlah keseluruhannya justru meningkat menjadi US$ 311 miliar. Lebih banyak angka dan fakta mengenai ketimpangan dalam subsidi dan tarif impor dapat dilihat pada Kotak 3.3.

❑ Produksi pangan dalam negeri dan pertanian non-komersial

AoA didasarkan pada pemikiran tentang perdagangan internasional yang terbuka di bidang pertanian, di mana keunggulan harga merupakan keuntungan banding. Artinya, suatu negara harus mengimpor hasil pertanian dari negara yang dapat memproduksinya dengan harga lebih murah. Secara teoritis, hal itu benar semata, tetapi bagaimana dengan ketahanan pangan di negara-negara sedang berkembang? Negara kaya yang mempunyai cadangan devisa besar memang bisa menggantungkan pangan pada impor, tetapi negara berkembang hampir selalu kekurangan devisa. Bagaimanapun juga, produksi pangan dalam negeri mereka tetap harus diadakan dan diutamakan, bahkan perlu dilindungi.

Selain masalah devisa, ada ancaman politik dan ekonomi lain apabila satu negara menggantungkan seluruh pangannya pada impor. Kadang-kadang jumlah pangan yang beredar di pasar internasional tidak mencukupi, atau negara pengekspor bisa saja melakukan embargo. Amerika Serkat, misal-

KOTAK 3.3.

LONCENG KEMATIAN BAGI PETANI KECIL

- Pemerintah Amerika Serikat membayar secara langsung US$ 75.000 per tahun per rumah tangga petani padi. UU Pertanian AS pada tahun 2002 memberikan subsidi tambahan US$ 135 miliar untuk 10 tahun mendatang.
- Negara-negara Uni Eropa menyubsidi industri susu sebesar US$ 16 miliar per tahun atau US$ 2 per hari per ekor sapi. Sementara itu, setengah dari penduduk dunia hidup dengan uang kurang dari US$ 2 per hari.
- Negara-negara kaya menghabiskan hampir US$ 1 miliar per hari untuk subsidi pertanian, mencapai US$ 317 miliar pada tahun 2002 atau 1,2% dari Produk Domestik Bruto mereka; sementara untuk setiap dolar yang diterima oleh negara miskin dalam bentuk bantuan, US$ 2 'dicuri' dalam bentuk hambatan perdagangan, terutama di bidang pertanian.
- Amerika Serikat dan Uni Eropa menyediakan setengah dari jumlah ekspor gandum dunia dan menjualnya rata-rata 40% di bawah harga pasar.
- Perusahaan swasta raksasa mendominasi produksi, transportasi, dan pengolahan pangan. Sekitar 80% jagung di Amerika Serikat diekspor oleh tiga perusahaan: Cargill, ADM, dan Zen Noh; sementara 81% pasar daging kemasan dikuasai oleh Tyson, ConAgra, Cargill, dan Farmland. Jadi, subsidi negara maju sebenarnya dinikmati oleh perusahaan-perusahaan MNC, bukan petani kecil mereka.
- Lebih dari 80% beras dan gandum yang diperdagangkan di tingkat global merupakan impor dari negara-negara kurang berkembang.
- Sekitar 48 negara termiskin di dunia menghabiskan US$ 85,3 miliar untuk impor pangan pada tahun 2000.
- Ada 826 juta orang kelaparan di seluruh dunia. Pada 1996-1998, sekitar 792 juta orang di negara berkembang dan 34 juta di negara maju mengalami kekurangan gizi.

Angka-angka di atas bukanlah sekadar nomor-nomor cantik yang bertebaran di berbagai penerbitan. Angka tersebut menyiratkan ketimpangan dalam produksi dan perdagangan pertanian di dunia: antara negara maju dengan negara berkembang, antara pedagang pangan dengan petani yang

menghasilkan pangan. Bila dikaitkan dengan perjanjian di bidang pertanian dalam WTO, angka-angka tersebut adalah bunyi lonceng kematian bagi petani kecil dan kaum miskin di seluruh dunia.

Sumber: *IBON Facts and Figures*, Vol. 24 No.6, 15 Agustus 2001, IATP (2003) dikutip dari Setiawan (2003), *Asia Pacific Consumer*, Vol 32, February 2003, dan *OXFAM International* (2002).

nya, pernah mengembargo kedelai tahun 1973 dan 1975, sehingga harga kedelai di pasar internasional melonjak. Belum lagi bila negara pengekspor berada dalam kondisi perang, atau dipengaruhi pihak lain untuk melakukan embargo pangan.

Selain itu, di banyak negara berkembang, pertanian adalah lapangan pekerjaan atau mata pencaharian utama, bahkan pola dasar hidup keseharian. Paling tidak 50% petani di Indonesia adalah petani kecil yang mungkin tidak banyak terlibat dalam perdagangan. Mereka menghadapi dua masalah: (1) pengurangan subsidi yang berujung pada penurunan produktivitas; dan (2) persaingan menghadapi produk impor yang harganya lebih murah. Padahal kita semua tahu, bahkan sudah mengalami, bahwa jika petani terpuruk, maka pembangunan pedesaan juga akan mengalami persoalan yang jauh lebih pelik (Sawit, 2001).

❑ Pemaksaan lewat persyaratan IMF/Bank Dunia

Program penyesuaian struktural dari Bank Dunia dan IMF biasanya memberlakukan persyaratan liberalisasi di bidang pertanian yang sama dengan persyaratan WTO. Kalau di WTO, pemenuhan syarat-syarat tersebut bisa dirundingkan dengan mengajukan alasan ketahanan pangan, atau kepen-

tingan nasional dan rakyat. Tetapi persyaratan pinjaman dari Bank Dunia dan IMF tidak dapat ditawar, walaupun ketentuan tersebut bisa dicabut begitu satu negara tidak lagi berhutang. Perjanjian hutang pertama antara Indonesia dengan IMF (Januari 1998) merupakan awal dari penurunan tarif impor untuk gandum, beras, gula, dan bawang putih, yang selanjutnya diikuti dengan peningkatan impor hasil pertanian secara besar-besaran dan masih menjadi masalah hingga kini.

Menilik semua fakta tersebut, maka pertanyaan mendasar yang harus diajukan adalah, siapakah yang sesungguhnya diuntungkan dan siapa yang dirugikan dengan pemberlakukan AoA?

Sistem perdagangan hasil pertanian yang berorientasi pasar tentu saja lebih menguntungkan MNC daripada petani dan rakyat miskin. Prinsip dasar AoA adalah menyediakan kemudahan bagi para pengekspor dan pengimpor produk pertanian, termasuk dan bahkan mungkin terutama bahan pangan. Hal ini akan mengancam ketahanan pangan dan meningkatkan kemiskinan serta kelaparan. Stabilitas produksi pangan lokal di negara-negara berkembang adalah prinsip utama untuk mencapai ketahanan pangan. Agar produksi pangan stabil, para petani perlu diberi insentif dan proteksi. Karena itu, liberalisasi pasar pangan di dalam negeri bukanlah jawaban. Proses ini justru bisa menggusur proses produksi lokal dan meningkatkan anggaran untuk impor pangan (IBON, 2001).

Di sisi lain, beberapa bagian dari perjanjian AoA, apabila dapat dimenangkan oleh negara berkembang, sebenarnya dapat membantu memperbaiki keadaan mereka. Aspek terpenting

adalah penghapusan subsidi pertanian di negara maju. Tetapi janji tersebut tak kunjung terwujud, terus saja dipungkiri oleh negara-negara maju dengan segenap tipu-daya mereka. Sebagai contoh, pada KTM-IV di Doha, Uni Eropa berjanji mengurangi subsidi dan membuka akses pasar mereka bagi produk pertanian negara-negara berkembang. Tetapi dengan tegas Perancis mengatakan tidak akan setuju, mengingat pemilihan umum sudah dekat dan petani Perancis tidak akan mau memilih partai yang menghapuskan subsidi bagi petani. Janji akses pasar dan pengurangan subsidi sudah berkali-kali didengungkan, namun tanpa pelaksanaan sama sekali. Bagi para pemerintah Uni Eropa, Jepang dan Amerika Serikat, subsidi adalah persoalan memenangkan pemilu, sementara bagi negara berkembang, hal itu dapat berarti hidup matinya petani.

Kesepakatan Tak Kunjung Tiba

Perundingan lebih lanjut tentang pertanian adalah salah satu agenda terpasang *(built-in agenda)* WTO. Perundingan seharusnya dimulai pada tahun 1999, tetapi karena KTM gagal, maka penjajakan baru dimulai pada tahun 2000. Kemudian pada KTM-IV di Doha, para menteri perdagangan membuat kesepakatan untuk mengadakan perundingan menyeluruh tentang masalah ini. Paragraf 13 dan 14 dari Deklarasi Doha memandatkan tiga hal utama. **Pertama**, kesepakatan melakukan perundingan menyeluruh yang ditujukan untuk: (1) meningkatkan akses pasar; (2) mengurangi, dengan tujuan akhir menghapuskan, semua bentuk subsidi ekspor; dan (3) mengurangi secara substansial dukungan dalam negeri yang mengacaukan mekanisme pasar selama ini. **Kedua**, SDT akan menjadi bagian sebati (integral) dari perundingan dan akan

dimasukkan dalam jadwal kesepakatan. **Ketiga**, modalitas untuk seluruh kesepakatan akan ditetapkan pada 31 Maret 2003.

Pada tahun 2002, ada beberapa usulan dari negara berkembang mengenai isu-isu yang akan dirundingkan. Secara ringkas, beberapa usulan tersebut adalah (Setiawan, 2003):

- ***Development Box* (DB —Kotak Pembangunan)**: usulan seperangkat aturan dalam AoA yang mendukung pembangunan pedesaan, ketahanan pangan, dan melindungi pendapatan petani.
- ***Food Security Mechanism* (FSM —Mekanisme Ketahanan Pangan)**: diajukan oleh Filipina dan Indonesia, yakni usulan aturan kepegasan bagi seluruh anggota WTO dalam hal kesepakatan dan pelaksanaan disiplin baru di bidang akses pasar guna menjawab masalah ketahanan pangan dan pembangunan.
- ***Special Safeguard Mechanism* (SSM —Mekanisme Pengaman Khusus)**: usulan agar semua negara berkembang boleh menerapkan aturan pembatasan impor secara sementara saat harga di pasar jatuh secara tiba-tiba, dan untuk mengimbangi arus impor yang deras.

Nampaknya, menjelang KTM-V di Cancun, berbagai usulan dari berbagai negara ini mengerucut menjadi dua blok perundingan. Yang pertama adalah Alliance for Strategic Products and Special Safeguard Mechanism (SP/SSM —Aliansi Produk Strategis dan Mekanisme Pengaman Khusus), yang awalnya terdiri dari 23 negara berkembang, dipelopori dan dipimpin oleh Indonesia, lalu berkembang menjadi 33 negara yang juga dikenal sebagai G-33. Dalam perjalanannya, kata 'produk strategis' direduksi menjadi 'produk khusus' (*special*

products) dalam naskah yang dikeluarkan oleh Harbinson, ketua perundingan AoA. Hal ini nampaknya terjadi karena tekanan dari negara-negara maju.

'Produk strategis' diartikan sebagai produk pertanian yang boleh dikecualikan dari liberalisasi lebih lanjut dengan alasan menjamin ketahanan pangan, pembangunan pedesaan, dan penghapusan kemiskinan. Usulan ini menekankan:

- Produk strategis harus merupakan provisi yang berdiri sendiri dan bukan merupakan tambahan kepegasan atau terkait dengan berbagai bagian dari formula pengurangan akses pasar.
- Tarif untuk Produk Strategis tidak harus diturunkan.
- Produk yang dikategorikan sebagai produk strategis harus punya akses ke SSM.
- Negara berkembang harus mempunyai kebebasan memutuskan sendiri produk yang akan dijadikan produk strategis mereka melalui tata-cara yang sesederhana mungkin.

Sedangkan SSM berasal dari ketentuan SSG (*Special Safeguard*), yang menetapkan bahwa negara-negara yang melakukan pengenaan tarif mempunyai hak untuk memberlakukan tarif pengaman guna melindungi produk pertaniannya dari derasnya impor yang mendadak. Usulan aliansi ini menyebutkan bahwa SP/SSM merupakan fasilitas eksklusif bagi negara berkembang saja.

Kelompok kedua terdiri dari 17 negara berkembang[3] yang mengajukan usulan mengenai pengurangan substansial

[3] Informasi pada bagian ini diambil dari Third World Network (2003), Goh dan Khor (2004), dan Setiawan (2004).

dalam subsidi dalam negeri dan ekspor. Kelompok ini berkembang menjadi 20 negara pada saat KTM-V di Cancun dan sekarang dikenal sebagai G-20 (walaupun anggotanya tinggal 19). G-20 mewakili tiga kepentingan, yaitu negara berkembang anggota Cairns Group[4] seperti Brazil dan Argentina, negara berkembang yang berorientasi kepada S&D seperti India dan Venezuela, serta negara-negara berkembang yang baru masuk WTO, yaitu Cina. Pada saat KTM-V Cancun, G-20 mengajukan usulan menyeluruh yang menggabungkan berbagai kepentingan tersebut.

Negara-negara maju, utamanya Amerika Serikat dan Uni Eropa, terus berupaya memecah-belah kelompok ini, dan nampak tidak siap dengan usulan tandingan pada saat KTM-V. Akhirnya, memang tidak tercapainya kata sepakat mengenai kerangka perundingan pertanian menjadi salah satu sebab utama kegagalan KTM-V. Pasca Cancun, muncul G-10[5] yang memperjuangkan kepentingan beberapa negara maju di luar Amerika Serikat dan Uni Eropa, dan beberapa negara berkembang yang tidak tergabung dalam blok negara berkembang (seperti Mauritius).

[4] Cairns Group adalah kelompok 17 negara pengekspor produk pertanian, dibentuk pada tahun 1986 dan merupakan pendorong perundingan di bidang pertanian pada saat Putaran Uruguay. Kelompok ini dipimpin Australia. Anehnya, Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Thailand, juga menjadi anggota, padahal Cairns Group sebenarnya memperjuangkan kepentingan negara-negara pengekspor susu, daging, dan gandum. Salah seorang duta besar RI di WTO pernah mengatakan secara informal, tidak ada gunanya Indonesia berada dalam kelompok ini. Diduga, reduksi istilah '*strategic product*' menjadi '*special product*' didorong oleh ketua Cairns Group, yaitu Australia.

[5] Anggota G-10 adalah Bulgaria, Cina Taipei, Korea, Islandia, Israel, Jepang, Liechtenstein, Mauritius, Norwegia, dan Swiss.

Pasca KTM-V, perundingan diteruskan di markas WTO, Jenewa. Pada bulan Juli 2003, WTO mengeluarkan keputusan mengenai kerangka acuan perundingan menuju KTM-VI. Dalam hal pertanian, ada kemajuan sedikit, tetapi masih banyak bagian perundingan yang belum mencapai kata sepakat. Salah satu kemajuan adalah negara maju menyatakan bahwa secara prinsip mereka setuju menghapuskan subsidi ekspor tapi tanpa target waktu. Demikian pula '*strategic product*' diterima tetapi jumlahnya dibatasi. Namun, tiba-tiba muncul istilah '*sensitive products*' dari negara-negara maju. Padahal, tuntutan aliansi SP/SSM ini merupakan fasilitas yang hanya ditujukan untuk negara berkembang (Khor, 2004). Artinya, walaupun negara berkembang mulai memperjuangkan kepentingan mereka, negara maju nampaknya masih kuat dalam mempertahankan praktik perdagangan yang tidak adil dan lebih menguntungkan mereka selama ini.

Sementara para petinggi negara-negara anggota WTO berunding nun jauh di Swiss, keadaan para petani miskin di negara berkembang tetap saja tak kunjung membaik. Seperti yang dikatakan oleh Kevin Watkins dari WWF mengenai liberalisasi di bidang pertanian, "...dengan diam-diam, secara kejam dan tersembunyi dari mata dunia, 'perdagangan bebas' mulai menggusur banyak masyarakat dan merusak sumber penghidupan mereka dengan kekejaman yang menyerupai perang sipil."

❖❖

4

TRIPs: Komodifikasi Kehidupan

Percy Schmeiser tadinya adalah seorang petani kanola biasa di Kanada. Ia tiba-tiba menjadi terkenal di dunia sejak tahun 2001. Bahkan, Percy dianggap sebagai pahlawan di kalangan organisasi petani dan organisasi non-pemerintah (ORNOP) karena berani melawan perusahaan raksasa Monsanto atas 'pelanggaran hak paten atas benih' yang dituduhkan kepadanya. Berikut ini ringkasan ceritanya.

Percy dan istrinya sudah 50 tahun menanam kanola di Saskatchewan, bagian barat Kanada. Kanola adalah tanaman penting yang digunakan sebagai bahan baku minyak dan makanan ternak. Seperti banyak petani lain, Percy mengumpulkan, menyimpan, dan memilih benih-benih kanola sendiri untuk kemudian ditanam ulang pada musim tanam berikutnya. Tetapi, pada tahun 1998, Percy dan istrinya dituduh menggunakan secara ilegal benih kanola hasil rekayasa genetik produk Monsanto[1]. Rupanya para pegawai Monsanto masuk

---

[1] Rekayasa genetik (merupakan bagian dari bioteknologi modern) adalah teknologi untuk memanipulasi organisme hidup pada tingkat genetik, biasanya dengan menyisipkan gen dari makhluk yang tidak berkerabat. Misalnya, penyisipan gen bakteri pada tanaman untuk membuatnya menjadi tahan hama tertentu. Tanaman yang dihasilkan disebut sebagai tanaman transgenik. Kanola RR adalah kanola yang direkayasa dengan menyisipkan gen yang tahan terhadap

ke ladangnya tanpa izin, mengumpulkan contoh tanaman itu, lalu melakukan uji laboratorium. Percy diancam harus membayar denda US$ 15 per are tanaman kanolanya atau dituntut di pengadilan.

Percy menyatakan dia tidak pernah membeli benih kanola varietas RR (kanola transgenik tahan herbisida Roundup Ready) dan bersikeras bahwa justru ladangnya telah tercemari kanola RR tersebut. Karena itu, ia memilih jalur pengadilan di mana Monsanto menuntutnya membayar denda US$ 200.000. Maka dimulailah suatu proses perjuangan panjang untuk menegakkan haknya sebagai petani. Malangnya, dia kalah di pengadilan federal, walaupun kasusnya kemudian dikenal di dunia. Dengan dukungan moral yang luas dari kelompok petani dan ORNOP, ia naik banding. Pada bulan Mei 2004, Mahkamah Agung Kanada menyatakan bahwa Percy melakukan pelanggaran hak paten Monsanto atas kanola RR, karena tanaman tersebut ditemukan di ladangnya. Tetapi Percy tidak harus membayar denda karena ia tidak mendapatkan keuntungan berlebihan akibat adanya kanola tersebut di ladangnya. Bagi Percy, keputusan MA ini tetap merupakan, "...kemenangan pribadi, karena terbukti saya tidak mengambil keuntungan dari kanola RR itu."

---

herbisida Roundup Ready yang mengandung *gliphosate*. Monsanto adalah perusahaan multinasional dari Amerika Serikat di bidang rekayasa benih, agrokimia, dan bioteknologi. Perusahaan ini memimpin dalam hal produksi dan pemasaran tanaman transgenik, sebagian besar merupakan tanaman yang tahan Roundup Ready, herbisida yang juga diproduksi oleh Monsanto sendiri.

Walaupun demikian, ada hal yang lebih penting, yaitu isu hak paten atau Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI) atas bentuk kehidupan, dalam hal ini tanaman. ORNOP di Kanada dan seluruh dunia mendukung Percy dengan harapan agar peraturan tentang HaKI atas bahan hayati (makhluk hidup) tidak diberlakukan. Dalam hal tersebut, keputusan pengadilan ini "merupakan kekalahan", kata Nadege Adams, juru bicara Council of Canadians, salah satu ORNOP di Kanada. Memang, tidak perlu memberikan perlindungan paten terhadap seluruh tanaman; cukup ada hak paten atas gen dan seluruh tanaman sebenarnya bisa dikuasai oleh pemilik paten tersebut[2].

Kasus di atas menunjukkan bahwa benih bukan lagi milik bersama, petani tidak lagi bisa bebas menanam, menyimpan, dan memuliakan benih-benih mereka sendiri. Apabila terbukti ada benih milik perusahaan di ladang mereka, para petani bisa dituntut ke pengadilan.Kasus seperti ini banyak terjadi di Kanada dan Amerika Serikat, yang berakhir dengan kebangkrutan petani kecil. Hak paten atas benih tanaman pertanian dibenarkan oleh peraturan HaKI di negara maju; dan negara-negara maju ingin agar peraturan seperti itu ada di seluruh dunia. Maka, pada Putaran Uruguay, mereka mengajukan usul perundingan di bidang HaKI yang terkait perdagangan, yang kemudian disahkan sebagai salah satu perjanjian di dalam WTO, yaitu TRIPs (*Trade-related Intellectual Property Rights*). Bab ini membahas substansi dan proses perundingan TRIPs, dampaknya bagi negara berkembang, dan isu HaKI atas bentuk-bentuk kehidupan atau yang dapat disebut sebagai

[2] Untuk uraian tentang kasus Percy, lihat Lee dan Philipkoski (keduanya dapat diambil dari <http://www.genet-info.org>), serta Leahy (2004).

komodifikasi kehidupan. Bagian akhir membahas perkembangan perundingan TRIPs di WTO berkaitan dengan masalah kesehatan masyarakat dan paten atas bahan hayati.

Penyeragaman melalui perundingan semu

Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI) merupakan suatu hak milik yang berada dalam ruang lingkup teknologi, ilmu pengetahuan, seni, atau karya sastra (Djumhana, 1995). Pemilikan tersebut bukan terhadap barang, melainkan terhadap hasil kemampuan intelektual manusia, misalnya berupa gagasan atau karya. Perlindungan HaKI diberikan melalui hak paten, hak cipta, atau merek dagang, kepada 'pemilik' atau penemunya (Khor, 1993), dan dianggap sebagai alat untuk meningkatkan daya cipta dan prakarsa penemuan-penemuan baru[3].

Organisasi yang berwenang merundingkan kesepakatan mengenai perlindungan HaKI di tingkat global adalah WIPO (*World Intellectual Property Organisation*). WIPO menghasilkan beberapa konvensi internasional, misalnya, Konvensi Paris (1967) tentang Perlindungan atas Kekayaan Industri, dan Konvensi Berne (1971) tentang Perlindungan atas Karya Tulis dan Seni.

Negara-negara industri menganggap sistem perlindungan HaKI belum sempurna, terutama bila dikaitkan dengan perdagangan. Komoditi unggulan negara-negara maju pada abad 21 adalah hasil teknologi rekayasa, karena itu mereka merasa berkepentingan untuk memproteksi komoditi tersebut

[3] Penjelasan latar belakang TRIPs ini dikutip sebagian besar dari Jhamtani dan Hanim (2002). Sumber asli tetap disebutkan dalam kurung.

dalam perdagangan internasional. Dan, dalam nuansa itulah isu HaKI dijadikan bahan perundingan pada Putaran Uruguay.

Pada awalnya, Putaran Uruguay hanya membahas isu HaKI yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap merek dagang dan hak cipta (South Centre, 1997). Tetapi negara-negara maju berupaya memperluas cakupan subyek perundingan hingga meliputi seluruh bidang perlindungan kekayaan intelektual. Kerangka TRIPs sebenarnya dirumuskan oleh perusahaan multinasional melalui Intellectual Property Committee (IPC) di Amerika Serikat, Keidanren (Federasi Organisasi Ekonomi) di Jepang, dan UNICE di Eropa. Perusahaan-perusahaan multinasional yang menjadi anggota dalam ketiga organisasi tersebut, antara lain Bristol Myers, DuPont, General Electric, General Motors, Monsanto, Pfizer, Rockewell, dan Warner (Nijar, 1996).

Perundingan TRIPs dimulai pada tahun 1986. Tetapi hingga tahun 1989, negara-negara berkembang masih menolak untuk merundingkan perluasan perlindungan HaKI. Pada dasarnya, mereka kurang menguasai materi perundingan dan tidak mempunyai cukup dana serta sumberdaya manusia. Karena itu, negara berkembang sering mewakilkan perundingan HaKI kepada staf kedutaan mereka di negara tempat perundingan diselenggarakan. Celakanya, banyak di antara staf tersebut tidak memiliki latar belakang informasi yang memadai atau bahkan tidak mengetahui isu yang dirundingkan.

Selain itu, tidak semua negara dilibatkan dalam proses penyusunan rancangan naskah TRIPs (South Centre, 1997). Proses perundingan hanya melibatkan beberapa dari 100 negara, sehingga muncul istilah *'five plus five'* yang mana penyusunan

rancangan sebenarnya hanya dilakukan oleh lima negara maju ditambah lima negara berkembang yang 'dipilih' oleh Sekretariat GATT. Setelah rancangan selesai dan disepakati, draft itu kemudian didiskusikan oleh *'ten plus ten'*, yaitu sepuluh negara maju dan sepuluh negara berkembang.

Proses perundingan juga tidak transparan. Agenda dan isu yang dirundingkan berkaitan dengan TRIPs sering tidak diketahui asal-usulnya. Misalnya, peserta perundingan tidak mengetahui mengapa ada pasal-pasal tertentu yang diterima atau ditolak (South Centre, 1997). 'Rekaman' proses perundingan pun tidak ada, sehingga hasil diskusi hanya berupa kesimpulan tanpa jelas asal-usulnya dan tidak disertai latar belakang informasi yang dibutuhkan para peserta untuk memahami substansi perjanjian. Dengan demikian, proses ini tidak dapat disebut sebagai perundingan dalam arti sebenarnya, melainkan 'perundingan yang semu'.

Namun akhirnya secara politis, sulit bagi negara-negara berkembang untuk menolak merundingkan HaKI karena dua hal. Pertama, negosiasi TRIPs merupakan *trade off,* di mana negara berkembang berpikir akan mendapatkan konsesi berupa pasar bagi tekstil dan produk pertanian dengan 'menawarkan' atau menyetujui rancangan naskah TRIPs[4]. Kedua, AS mengancam memberlakukan sanksi perdagangan secara unilateral dengan peraturan 'Super 301' kepada negara-negara seperti

[4] Das (1998) mengatakan bahwa dengan menandatangani Putaran Uruguay , negara-negara berkembang sudah kalah, karena menyetujui dua isu baru, yaitu TRIPs dan persetujuan di bidang jasa (GATS), namun tidak memperoleh keuntungan dari perundingan tekstil dan pertanian, karena pasar negara-negara maju masih tertutup untuk dua produk unggulan negara berkembang tersebut.

India, Thailand, Indonesia, dan Brazil. 'Super 301' adalah peraturan yang membolehkan pemerintah AS mengambil tindakan balasan terhadap negara mitra dagang yang mereka nilai 'curang' karena mengabaikan perlindungan HaKI, atau tidak membuka akses pasar yang adil bagi ekspor HaKI dari Amerika Serikat.

Perjanjian TRIPs menggunakan konvensi HaKI yang sudah ada sebagai basis minimal, yaitu Konvensi Paris (1967) tentang Perlindungan atas Kekayaan Industri, Konvensi Berne (1971) tentang Perlindungan atas karya Tulis dan Seni, Konvensi Roma (24 Juli 1971) tentang Perlindungan atas Pelaku Pertunjukan, Produser Rekaman Musik, dan Organisasi Siaran, dan Traktat HaKI di bidang Rangkaian Elektronik Terpadu yang disahkan di Washington (1989).

Kesepakatan TRIPs terdiri dari 73 pasal, terbagi atas 7 bab. Bab 1 berisi pasal mengenai ketentuan umum dan prinsip dasar. Bab 2 mengatur bakuan mengenai keberadaan, lingkup, dan penggunaan HaKI, seperti penentuan bakuan minimal dalam hak cipta, merek dagang, dan perjanjian lisensi. Bab 3 berkaitan dengan penegakan hukum di bidang HaKI. Bab 4 mengandung pasal mengenai tata cara memperoleh dan mempertahankan HaKI berikut prosedur antarpihak (*interparties*) yang terkait. Bab 5 mengatur pencegahan dan penyelesaian sengketa, sementara Bab 6 mencantumkan ketentuan peralihan, dan Bab 7 membahas ketentuan kelembagaan dan kerjasama internasional. Perlindungan HaKI merupakan hukum perdata, sehingga subyek hukum yang diakui adalah individu atau lembaga atau organisasi yang memiliki badan hukum. Kotak 4.1. menyajikan senarai ringkas ketentuan-ketentuan khusus TRIPs.

KOTAK 4.1.

CAKUPAN HaKI DALAM TRIPs

Seperti kesepakatan lain dalam WTO, TRIPs mengandung peraturan-peraturan yang sangat teknis. Ketentuan-ketentuan khusus dan ruang lingkup mengenai HaKI dimuat dalam Bab 2 perjanjian TRIPs, yang secara ringkas adalah sebagai berikut:

- **Hak Cipta (pasal 9-14)**: meliputi karya ekspresi (ungkapan), program komputer, dan kompilasi data. Jangka waktu perlindungan minimum 50 tahun.
- **Merek (pasal 15-21)**: perlindungan bagi tanda yang mampu membedakan suatu barang atau jasa dari yang lain. Pemilik merek terdaftar mempunyai hak eksklusif untuk melarang pihak lain menggunakannya tanpa izin. Jangka waktu perlindungan minimum 7 tahun dan dapat diperbaharui.
- **Indikasi Geografis (pasal 22-24)**: tanda yang mengidentifikasi bahwa suatu benda berasal dari wilayah negara anggota, atau kawasan di dalam suatu negara anggota, di mana reputasi, mutu, dan ciri barang tersebut sangat ditentukan oleh faktor geografis.
- **Rancangan produk industri (pasal 25-26)**: perlindungan untuk rancangan produk industri yang baru dan asli dengan jangka waktu minimum 10 tahun. Rancangan tekstil harus dilindungi dengan ketentuan ini atau hak cipta.
- **Paten (pasal 27-35)**: hak eksklusif bagi penemuan produk maupun proses dalam semua bidang teknologi. Obyek perlindungan paten harus bersifat penemuan baru (inventif) dan dapat diterapkan dalam skala industri. Masa perlindungan 20 tahun. Untuk kepentingan publik, pemerintah bisa mengizinkan pihak ketiga memanfaatkan paten tanpa izin pemegang paten, yaitu melalui ketentuan lisensi wajib. Pasal 27.3 memberikan perlindungan HaKI bagi bahan hayati yang akan dibahas pada bagian lain.
- **Rancang bangun rangkaian elektronik terpadu (pasal 35-38)**: jangka waktu perlindungan 10 tahun sejak pendaftaran atau pemanfaatannya secara komersial.
- **Perlindungan bagi informasi yang dirahasiakan (pasal 39)**: perlindungan atas informasi yang dianggap rahasia oleh perusahaan atau individu dan bersifat komersial.

Selain itu TRIPs juga mengatur notifikasi (pasal 63.2), yang berarti semua negara anggota WTO wajib memberitahu Dewan TRIPs mengenai perumusan dan pemberlakuan peraturan serta hukum nasional mereka di bidang HaKI. Negara anggota WTO wajib melaksanakan persetujuan TRIPs sebagai standar perlindungan minimum dalam sistem hukum perlindungan HaKI di tingkat nasional (pasal 1). Artinya, setiap negara tidak boleh membuat hukum nasional mengenai perlindungan HaKI yang lebih lemah dari TRIPs, tetapi dapat menerapkan sistem yang lebih kuat. Mengingat TRIPs adalah bagian dari kesepakatan WTO, maka negara-negara anggota juga wajib memberlakukan prinsip *national treatment* dan *most favored nation* dalam hal perlindungan HaKI (pasal 3 dan 4).

Pasal 7 dan pasal 8 menegaskan bahwa pelaksanaan HaKI harus seimbang antara hak individu untuk memperoleh perlindungan bagi inovasinya dengan kepentingan umum. Kedua pasal ini juga membuka ruang bagi negara anggota untuk mempertimbangkan alasan sosial, kepentingan umum, dan sektor lain yang penting bagi pembangunan ketika melakukan penyesuaian dalam perundang-undangan nasional mereka.

Ada tiga hal yang patut dicermati oleh negara-negara berkembang anggota WTO berkaitan dengan ratifikasi TRIPs, yaitu:

1. Pemberlakuan TRIPs mengubah perlindungan HaKI dari masalah dalam negeri menjadi persoalan global, melalui penyeragaman sistem perlindungan HaKI bagi semua negara anggota WTO.
2. Aspek yang disepakati dalam TRIPs sangat luas dan mencakup perlindungan HaKI terkait dengan perdagangan internasional. Sehingga, peraturan apapun di bidang per-

lindungan HaKI akan selalu dikaitkan dampaknya dengan perdagangan internasional dan mitra dagang.

3. Sebenarnya ada beberapa pasal dan ketentuan yang dapat digunakan sebagai pengaman, atau sering disebut sebagai 'safeguard', untuk melindungi kepentingan publik.

Manfaat Tak Kunjung Tiba

Dalam perundingan, negara maju selalu mengatakan bahwa perjanjian TRIPs akan membawa manfaat dan keuntungan bagi negara berkembang, karena mendorong mereka untuk mempunyai peraturan di bidang perlindungan HaKI dan menerapkannya di dalam negeri. Negara maju mengatakan bahwa perlindungan HaKI akan membawa tiga manfaat yaitu: (1) meningkatkan jumlah investasi langsung atau FDI (*foreign direct investment)*; (2) meningkatkan alih atau transfer teknologi; dan (3) meningkatkan kegiatan penelitian serta pengembangan inovasi di tingkat lokal.

Tetapi, kenyataan bicara lain. Pemberlakuan peraturan HaKI yang ketat telah menimbulkan berbagai masalah sosial dan ekonomi. Ada dua persoalan utama. Pertama, sistem HaKI dalam TRIPs menguntungkan para pemegang paten dengan mengorbankan konsumen serta pengguna teknologi. Hak-hak khusus dan istimewa (*privilege*) pemegang paten —yang sebagian besar adalah perusahaan multinasional, dilindungi, sementara kewajiban mereka dalam hal kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat serta alih teknologi tidak dipenuhi. Kedua, ada ketidakseimbangan antara Utara (negara maju) dengan Selatan (negara berkembang), dalam hal keuntungan dan biaya yang ditimbulkan oleh pelaksanaan TRIPs. Negara berkembang sangat

tergantung pada inovasi yang terjadi di Utara. Hal ini terbukti dari kenyataan bahwa antara tahun 1977 sampai 1996 saja, aplikasi paten dari negara berkembang tidak sampai 2% dari seluruh aplikasi paten di Amerika Serikat (Corrrea, 2000).

Beberapa masalah yang dihadapi negara berkembang dalam melaksanakan kesepakatan TRIPs adalah[5]:

- Peningkatan harga produk konsumen, termasuk bahan-bahan pokok seperti obat-obatan, karena perusahaan pemegang paten mengenakan biaya tambahan (biaya teknologi). Hal ini menurunkan akses konsumen terhadap barang sehingga mempengaruhi tingkat kesejahteraan, kesehatan, dan kehidupan mereka.
- Biaya tambahan yang membebani perusahaan-perusahaan di negara berkembang karena mereka harus membayar royalti ketika menggunakan teknologi, atau ketika mereka tidak mendapatkan izin dari pemegang paten untuk menggunakan teknologi modern, sehingga mempengaruhi kemampuan suatu negara untuk melaksanakan modernisasi.
- Gejala 'perampokan hayati' (*biopiracy*) oleh perusahaan —sebagian besar dari Utara, yang mendapatkan hak paten atas sumberdaya hayati dan pengetahuan mengenai pemanfaatannya yang berasal dari Selatan.

Bagian ini akan menjabarkan beberapa persoalan yang disebutkan di atas, sementara dampak terhadap kesehatan masyarakat dan komodifikasi kehidupan akan dibahas di bagian terpisah.

[5] Sebagian analisis ini juga dikutip dari TWN dan UNDP (2001).

Menghambat alih teknologi dan perkembangan pengetahuan

Pasal 7 perjanjian TRIPs menyebutkan, "Perlindungan dan penegakan hukum atas HaKI bertujuan memacu penemuan baru di bidang teknologi dan memperlancar penyebaran serta alih teknologi." Tetapi, sasaran alih teknologi ini perlu dipertanyakan secara mendalam, karena bisa jadi sebenarnya bertolak belakang, *contradictio in terminum*, dengan konsep perlindungan HaKI itu sendiri.

Menurut konsep awalnya, perlindungan HaKI diberikan kepada para penemu, pencipta, atau pembaharu suatu gagasan atau karya, atas dasar teori '*reward*', '*recovery*', dan '*incentive*' (Priapantja, 1999). Jadi, perundangan di bidang HaKI diciptakan untuk menjamin kelangsungan dan kepastian dalam pemberian insentif serta perlindungan bagi sang penemu, sang pencipta, atau sang pembaharu. Sehingga, sasaran TRIPs untuk meningkatkan alih teknologi seperti tertera pada pasal 7, sebenarnya tidak sejalan dengan konsep perlindungan HaKI seperti tersebut di atas.

Perlu dipahami bahwa sebagian besar pemegang hak paten adalah perusahaan atau perseorangan di Amerika Utara, Eropa Barat dan Jepang, seperti yang dilaporkan oleh UNDP pada tahun 1999. Negara berkembang hanya memiliki 3% dari paten dunia. Contoh lebih jelas terlihat pada hak paten atas produk bioteknologi. Pada tahun 1990-1995, dari 25 ribu paten bioteknologi di seluruh dunia, 37% dipegang warga negara Amerika Serikat, jumlah yang kurang lebih sama dipegang warga negara Jepang, 19% Uni Eropa, dan hanya

7% dipegang oleh negara lain, termasuk negara-negara berkembang (Correa, 2000; UNDP, 2000).

Dalam kenyataannya, teknologi baru sering dikuasai perusahaan-perusahaan multinasional. Misalnya, apabila dikelompokkan berdasarkan perusahaan, maka pada tahun 1992-1995, Pioneer Hi Breed telah mengajukan paten 70 buah, jumlah yang hampir sama dengan total paten dalam negeri di Indonesia pada tahun 1994 (Correa, 2000). Apabila perusahaan-perusahaan multinasional tersebut melakukan penggabungan (merger), maka akan terjadi konsentrasi penguasaan teknologi pada segelintir perusahaan saja. Dan, perusahaan-perusahaan itu tidak akan mau melakukan alih teknologi kepada negara berkembang tanpa imbalan keuntungan yang besar. Dengan demikian, semakin sulit bagi perusahaan-perusahaan kecil, terutama di negara berkembang untuk mengakses dan mengejar ketertinggalan teknologi mereka.

Lebih jauh, menurut UNCTAD (1996), tidak ada bukti yang meyakinkan bahwa penguatan perlindungan HaKI akan memperluas alih teknologi ke negara berkembang, karena salah satu penentu alih teknologi adalah adanya kemampuan teknologi di tingkat lokal. Memang, menurut Primo Braga (1996, dalam Han-Joong, 2001), berdasarkan penelitian tentang riset dan teknologi di negara berkembang, ternyata pengetahuan baru yang terpenting untuk negara berkembang adalah justru yang tidak dapat dipatenkan. Bagi mereka, pengetahuan yang paling penting bukanlah yang 'baru' di tingkat dunia, tetapi justru yang bersifat lokal. Karena itu, banyak negara melindungi industrinya yang baru tumbuh guna mendorong pengembangan teknologi jenis ini. Tetapi TRIPs justru menghambat

perkembangan kemampuan teknologi lokal. Contoh nyata tentang HaKI yang menghambat alih teknologi dan pengembangan pengetahuan disajikan pada Kotak 4.2.

Penyeragaman pandangan

Banyak masyarakat di negara berkembang menganggap ilmu pengetahuan sebagai warisan budaya yang harus dilestarikan agar keturunan mereka ikut menikmati pengetahuan tersebut. Sebagian besar masyarakat yang tinggal di negara berkembang berpikiran bahwa membagi sumberdaya —bukan menyimpan untuk diri sendiri, akan membawa kekuatan. Mereka berpendapat bahwa kekayaan datang dari sikap memberi, bukan dari mengambil dan menyimpan. Bagi masyarakat adat —yang sebagian besar bermukim di negara berkembang, monopoli dan komersialisasi pengetahuan adalah sesuatu yang asing. Pengetahuan bagi mereka adalah warisan masyarakat dan milik semua masyarakat, bukan perseorangan atau kelompok tertentu. Oleh karena itu, tidak ada perseorangan atau kelompok tertentu yang berhak memonopoli pengetahuan, apalagi mengakuinya sebagai milik pribadi (Possey dalam Baumann, 1996).

Sebaliknya, masyarakat di Eropa Barat dan Amerika Serikat berpendapat bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan hasil inovasi dan investasi perseorangan. Karenanya, hasil dari pengetahuan menjadi milik para penciptanya dan bukan 'seluruh umat manusia' (Priapantja, 1999). Oleh sebab itu, pemilik pengetahuan atau inovasi harus diberi hak eksklusif dan perlindungan. Undang-undang HaKI modern, yang diterapkan di negara-negara industri dan kemudian diadopsi dalam TRIPs, memang dilatari oleh pandangan dasar akan kepemilikan pribadi atas segala sesuatu.

KOTAK 4.2.

MONOPOLI RISET DAN TEKNOLOGI MELALUI PATEN

Pengalaman satu industri lokal di India menyajikan contoh tentang bagaimana HaKI sebenarnya diterapkan. Sesuai dengan Kesepakatan Montreal, beberapa perusahaan nasional di India ingin menghentikan produksi CFC (*chluorofluorocarbon)* dan beralih ke produksi HCF 134a. CFC adalah bahan kimia yang digunakan dalam proses industri sebagai pendingin dan menyebabkan kerusakan lapisan ozon. HCF adalah bahan penganti yang lebih ramah lingkungan.

Paten dan rahasia dagang HCF 134a dipegang oleh segelintir perusahaan di negara maju, sehingga teknologi ini sulit diakses oleh perusahaan lokal. Salah satu perusahaan India yang mencoba mendapatkan akses teknologi tersebut diminta membayar US$ 25 juta oleh perusahaan raksasa multinasional pemegang patennya. Perusahaan multinasional itu memberikan dua alternatif: (1) perusahaan India memperbolehkan perusahaan multinasional pemilik paten itu mendapatkan kepemilikan saham mayoritas dalam perusahaan patungan yang akan dibentuk; atau (2) perusahaan India itu setuju untuk membatasi ekspor HCF 134a yang diproduksi di India (Nijar, 1996; Correa, 2000).

Sering dinyatakan bahwa perlindungan HaKI diperlukan untuk mengembangkan pengetahuan serta inovasi. Hal itu ternyata tidak seluruhnya benar, seperti yang dilaporkan majalah *The Economist*, edisi 23 Juni 2001. Laporan tersebut berkaitan dengan paten di bidang teknologi informasi dan semikonduktor, yang jumlah aplikasi patennya amat tinggi. Shapiro, seorang pakar ekonomi dari Universitas California, mengatakan bahwa karena penemu harus meminta izin kepada banyak pemegang paten, maka mereka merasa pekerjaannya terhambat. Ziedonis dari Wharton Business School, dalam pengamatannya juga menyimpulkan bahwa inovasi di kalangan industri semikonduktor tidak meningkat secara substansial ketika hak paten atas sektor ini mulai diberlakukan.

Contoh lain dilaporkan oleh Chang (2001), mengenai penelitian di bidang pengembangan 'padi emas', yaitu padi yang direkayasa secara genetik agar mengandung vitamin A. Teknologi

padi emas dikembangkan oleh Potrykus (dari Swiss) dan Beyer (dari Jerman). Mereka mengalami hambatan dalam proses penelitian, karena ada sekitar 70-105 paten atas padi dan kedua peneliti tersebut harus berunding dengan pemegang hak paten tersebut. Karena menemui kesulitan, mereka menjualnya ke Syngenta, satu perusahaan multinasional di bidang bioteknologi. Syngenta lalu melakukan negosiasi pembayaran royalti atas paten-paten tersebut sehingga pengembangan teknologi padi emas dapat dilanjutkan. Dalam kasus ini, peneliti terpaksa harus berkolaborasi dengan perusahaan multinasional dan karena itu, tidak bisa independen sama sekali.

Jadi, memang ada perbedaan pandangan yang mendasar di antara masyarakat negara maju dengan masyarakat negara berkembang. Perbedaan pandangan mendasar inilah yang tidak terakomodasi dalam TRIPs. Masalahnya, negara maju tidak mau mengakui perbedaan tersebut, tetapi malah memaksakan agar pandangan merekalah yang berlaku di seluruh dunia tanpa pengecualian sama sekali. Dengan berbagai cara dan kekuasaan, mereka memaksa semua negara anggota WTO untuk mempunyai peraturan tentang HaKI yang seragam. Dan hal inilah yang menimbulkan kesulitan —dan juga penolakan, penerapan TRIPs oleh masyarakat di negara berkembang.

Penerapan 15 juta dollar

Banyak negara berkembang mengalami masalah dalam penerapan TRIPs. Salah satunya adalah kenyataan bahwa mengubah peraturan perundangan nasional mereka agar sesuai dengan TRIPs bukan hal yang sederhana dan murah.

Apalagi jika kemudian muncul berbagai tekanan dari negara maju dan WTO.

Negara-negara sedang berkembang diberi tenggang waktu hingga tahun 2000 untuk melaksanakan TRIPs, dan hingga tahun 2006 bagi negara-negara miskin. Tetapi, dalam masa tenggang waktu tersebut, negara maju seringkali menggunakan tekanan unilateral agar negara-negara tersebut segera memberlakukan TRIPs (Correa, 2001). Salah satu contoh terjadi di Indonesia, seperti yang diuraikan dalam Bab 6. Negara maju juga kerap memaksakan implementasi TRIPs sebagai salah satu syarat bagi kesepakatan perdagangan bilateral seperti yang terjadi antara Amerika Serikat dan Jordania (*The Economist*, 23 Juni, 2001).

Selain itu, penerapan pasal-pasal TRIPs yang menguntungkan negara sedang berkembang tidak dilaksanakan. Pasal tersebut adalah Pasal 66.2 tentang insentif bagi alih teknologi ke negara paling kurang berkembang dan pasal 67 mengenai alih teknologi ke negara berkembang (Correa, 2001). Penerapan pasal pengaman, seperti lisensi wajib dan impor paralel, terutama untuk pengadaan obat-obatan, juga dipersulit seperti yang akan diuraikan pada bagian berikutnya.

Biaya untuk penerapan TRIPs cukup besar. Menurut kajian Bank Dunia, Meksiko akan membutuhkan dana sebesar US$ 32 juta, Indonesia US$ 15 juta, dan India sebesar US$ 16 juta (Schuler dan Finger, dalam Grain, 1999). Sementara Keith Maskus, pakar ekonomi dari Universitas Colorado, memperkirakan bahwa setiap negara miskin akan memerlukan biaya US$ 1,5 hingga 2 juta hanya untuk membangun prasarana dasar bagi penerapan TRIPs.

Ketimpangan juga terjadi di bidang sumberdaya manusia. Negara miskin hanya mempunyai beberapa pakar untuk memeriksa pengajuan dan pemberlakuan paten. Bandingkan dengan Kantor Paten dan Merek di Amerika Serikat yang mempunyai anggaran US$ 1 miliar per tahun, dengan lebih dari 3.000 orang staf terlatih di berbagai bidang ilmu dan teknologi untuk memeriksa pengajuan dan pemberian hak paten, ditambah 600 orang hakim untuk menangani kasus sengketa hak paten (*The Economist*, 23 Juni 2001).

Ketimpangan ini menjadi lebih serius manakala kita melihat landasan hukum TRIPs. Seharusnya, sengketa yang timbul akibat pelanggaran HaKI bersifat perdata, yaitu antara sang pencipta atau penemu dengan orang yang melanggar hak tersebut, misalnya dengan membajak hasil ciptaan sang penemu. Tetapi, TRIPs menyatakan bahwa pelanggaran demikian bersifat pidana. Tentu saja urusan hukumnya menjadi lain dan negara berkembang umumnya belum siap dengan situasi semacam itu.

Berkaitan dengan hal di atas, pasal 34 dari TRIPs meletakkan beban pembuktian atas pelanggaran paten pada tertuduh. Padahal, seyogianya, beban pembuktian diletakkan pada si pemegang paten. Sebagai contoh, apabila ada paten Indonesia yang dilanggar oleh satu perusahaan di Amerika Serikat, maka pemerintah atau penggugat dari Indonesia harus mengajukan pelanggaran tersebut di Amerika Serikat, yang artinya akan memakan biaya mahal. Sebaliknya, apabila ada paten Amerika Serikat yang dilanggar di Indonesia, maka kasusnya disidangkan di Indonesia, yang berarti tidak akan mahal dibanding apabila orang atau pemerintah Indonesia

mengajukan gugatan di Amerika Serikat. Tentu saja, ketentuan ini menimbulkan ketimpangan penerapan di negara maju dan di negara berkembang.

Tetapi negara maju tidak peduli dengan semua kejanggalan tersebut. Mereka bahkan mengabaikan usulan untuk merundingkan ulang pasal-pasal yang dianggap menjadi masalah bagi penerapan TRIPs di negara berkembang. Jadi, satu negara berkembang yang kekurangan dana —sehingga tidak dapat segera menerapkan TRIPs, bisa saja segera diadukan ke BPS oleh negara lain yang merasa dirugikan. Dan, membawa perkara sampai ke tingkat PBS sungguh tidak murah dan tidak mudah. Namun, usulan kaji ulang tentang masalah ini sama sekali tidak digubris secara serius oleh negara maju. Uni Eropa dan Jepang tegas-tegas sudah menyatakan, "Dalam perundingan selanjutnya, tidak boleh ada usulan untuk menurunkan ukuran baku yang ada dalam TRIPs maupun memperpanjang tenggang waktu masa peralihannya."

'Perang Obat-obatan'

Perlindungan paten dalam TRIPS juga diberlakukan atas proses dan produk obat-obatan serta farmasi. Perluasan obyek paten ini jelas akan menghambat —atau bahkan menghilangkan, kemungkinan produsen obat lokal memproduksi obat generik dan obat penyelamat hidup (*life saving drugs),* seperti obat-obatan untuk kanker dan HIV-AIDS. Sebelum TRIPs diterapkan, produsen lokal diperbolehkan memproduksi obat-obat sejenis dengan proses yang berbeda, karena proses pembuatannya memang belum atau tidak dipatenkan (UN Development Report, 2000). Pada tahun 1998, *Flucanazole,* yakni obat HIV yang diproduksi sendiri di India, dijual dengan

harga US$ 55 per 100 tablet. Tetapi, negara-negara Asia lain membayar dengan harga lebih mahal, karena membelinya dari produsen asal sehingga harus membayar biaya teknologi dan risetnya. Di Malaysia, harga obat tersebut mencapai US$ 697 per 100 tablet, di Indonesia US$ 703, dan di Filipina US$ 817. Harga semahal itu jelas-jelas melemahkan akses masyarakat negara berkembang untuk mendapatkan obat-obatan esensial. Di Amerika Serikat, harga kombinasi obat AIDS untuk kebutuhan setahun mencapai US$ 10-15 ribu. Padahal, di India, kombinasi obat generik yang sama berharga hanya US$ 3.000 (Khor, 2001).

Selain itu, perusahaan-perusahaan farmasi mulitinasional akan lebih memprioritaskan penelitian dan pengembangan obat-obatan yang memang mempunyai potensi pasar besar di negara-negara maju. Kepentingan negara berkembang akan obat-obatan tertentu akan diabaikan. Sebagai contoh, lebih dari 89% penderita HIV-AIDS hidup di negara-negara dengan produk nasional bruto 10% terendah di dunia, umumnya adalah di Afrika. Artinya, obat HIV/AIDS dianggap tidak memiliki pasar potensial karena penderitanya kebanyakan orang miskin yang tidak mampu membeli obat berpaten yang mahal (Suksmaningsih, 2001).

Sebenarnya ada dua celah dalam ketentuan TRIPs yang bisa dipakai untuk menyiasati masalah obat-obatan ini, yaitu penerapan impor paralel (*paralel import*) dan lisensi wajib (*compulsory licensing*). Impor paralel adalah pembelian dari pihak ketiga di negara lain, bukan langsung dari produsen atau pemegang paten. Hal ini ditempuh karena suatu perusahaan farmasi terkadang memberikan harga jauh lebih rendah pada

satu negara tertentu dibanding ke negara lain. Ketentuan impor paralel tertera pada pasal 28 dan 31 dari TRIPs. Contoh berikut akan menjelaskan lebih baik. Survei yang dilakukan oleh Health Action International tentang harga obat Amoxicillan Amoxil, produksi Smithkline Beecham, menghasilkan data sebagai berikut: di Pakistan dijual dengan harga US$ 8, Malaysia US$ 34, Indonesia US$ 40, Italia US$ 22, Selandia Baru US$ 16, Filipina US$ 29, Kanada US$ 14, Jerman US$ 60, dan Amerika Serikat U$ 36 (Hoen, 2000). Artinya, Indonesia dapat membeli obat tersebut dengan harga yang jauh lebih murah melalui fasilitas impor paralel dari Pakistan, dibandingkan apabila membeli langsung dari Smithkline Beecham. Oleh karena itu, bagi negara berkembang dan miskin, kesempatan memanfaatkan instrumen impor paralel dalam TRIPs akan membantu rakyat menjangkau dan mengakses obat-obatan yang lebih murah.

Lisensi wajib adalah penggunaan obyek paten tanpa izin dari pemegang haknya yang diatur dalam pasal 31 TRIPs. Biasanya, lisensi wajib dalam bidang obat-obatan diberikan oleh negara dalam kondisi tertentu, misalnya, ketika menghadapi bencana atau epidemi suatu penyakit. Khusus mengenai lisensi wajib, negara berkembang mengatakan bahwa —demi kepentingan umum, obat-obatan atau produk farmasi harus dapat digunakan tanpa izin dari pemegang paten, guna menjamin ketersediaan dan keterjangkauannya. Hal ini terutama berkaitan dengan kebutuhan akan obat-obatan esensial.

Baik lisensi wajib maupun impor paralel adalah kebijakan yang umum diterapkan di Uni Eropa maupun Amerika Serikat. Tetapi di WTO, Amerika Serikat justru yang paling keras me-

nolak kedua kebijakan tersebut. Penolakan itu mereka laksanakan bahkan sampai pada tingkat sanksi melalui tekanan politik, seperti yang terjadi terhadap Afrika Selatan (Hoen, 2000). Ketika Afrika Selatan hendak menerapkan impor paralel, Duta Besar Amerika Serikat di sana menulis surat ke Parlemen Afrika Selatan agar membatalkan impor paralel tersebut. Lalu, ketika pemerintah Afrika Selatan merumuskan undang-undang untuk lisensi wajib agar pemerintah mampu menyediakan obat-obatan dengan harga terjangkau, terutama bagi 4,7 juta[6] warganya yang terserang HIV, mereka menghadapi berbagai tekanan. Tidak kurang dari Al Gore, Wakil Presiden Amerika Serikat saat itu, mengancam akan mengenakan sanksi perdagangan kepada Afrika Selatan jika meneruskan niat menerapkan kebijakan lisensi wajib. Sementara itu, lebih dari 30 perusahaan obat multinasional menggugat pemerintah ke pengadilan. Masyarakat di Afrika Selatan dan negara berkembang lain melancarkan protes keras yang juga didukung oleh berbagai kalangan dan kelompok masyarakat di negara-negara maju. Kelompok masyarakat sipil, seperti Medicine Sans Frontier, OXFAM, RAFI, dan GRAIN, menerbitkan berbagai laporan dan melancarkan kampanye, sehingga memaksa salah satu perusahaan obat untuk mengumumkan penurunan harga obat (terdiri dari dua kombinasi) hingga US$ 600. Hal ini merupakan pengakuan bahwa perusahaan obat memang meraup keuntungan luar biasa di Amerika Serikat melalui harga yang amat tinggi (Khor, 2001).

Masalah TRIPs dan kesehatan dianggap sedemikian penting, hingga Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) juga angkat bicara. Dokumen WHO, *Action Programme on Essential Drugs*

[6] Jumlah penderita HIV di Afrika Selatan adalah yang tertinggi di dunia.

(Program Aksi untuk Obat-obatan Esensial), menegaskan, "Setiap negara perlu membatasi pelaksanaan hak eksklusif dalam hukum patennya, terutama dengan menerapkan lisensi wajib serta impor paralel." Laporan WHO 2003 juga menyebutkan bahwa pelaksanaan ketentuan TRIPs secara bulat hanya akan mengakibatkan harga obat naik dua kali lipat. Di WTO, kelompok negara-negara Afrika mendesak penyelenggaraan diskusi khusus di Dewan TRIPs (*Council for TRIPs*) mengenai HaKI dan akses pada obat, tanggal 18-22 Juni 2001. Delegasi Indonesia mengemukakan beberapa hal penting mengenai topik ini pada diskusi tersebut, seperti tertera pada Kotak 4.3.

Kelompok negara-negara Afrika dan masyarakat sipil terus-menerus melancarkan kampanye mengenai dampak TRIPs terhadap akses obat-obatan bagi orang miskin. Akhirnya, 'Perang Obat-obatan' ini berlanjut di KTM-IV WTO di Doha, Qatar, 9-13 November 2001. Setelah melalui perdebatan panjang, pertemuan di Doha membuat pernyataan terpisah mengenai TRIPs dan obat-obatan yang menyatakan bahwa pelaksanaan TRIPs tidak boleh menghambat akses pada pelayanan kesehatan masyarakat. Deklarasi tersebut menyatakan bahwa setiap anggota punya hak untuk memberlakukan lisensi wajib dan impor paralel, dan juga berhak menentukan apa yang dimaksud dengan keadaan darurat di bidang kesehatan yang memerlukan kedua ketentuan tersebut. Selain itu, paragraf 6 dari Deklarasi Menteri di Doha memberikan mandat kepada Dewan TRIPs untuk mencari pemecahan praktis tentang bagaimana negara-negara yang tidak mempunyai kemampuan memproduksi obat bisa mendapatkan akses obat dengan harga terjangkau. Hal ini dianggap sebagai kemenangan kecil

KOTAK 4.3.

50 SEN PER KEPALA PER TAHUN

Delegasi Indonesia mengajukan argumentasi penting dalam diskusi khusus Dewan TRIPs, pada tanggal 18-22 Juni 2001, di Jenewa. Berikut ini butir-butir pokoknya:

- Belanja publik untuk obat-obatan di lebih dari 30 negara adalah kurang dari US$ 2 per kapita pertahun.
- Pengeluaran pemerintah Indonesia untuk obat-obatan menurun drastis sejak krisis ekonomi, hanya kurang dari 50 sen per kepala per tahun. Padahal, hanya 15% penduduk Indonesia yang memiliki asuransi kesehatan.
- Hak paten membuat harga obat-obatan menjadi tinggi secara artifisial, menjadi jauh di atas obat generik. Sebagai contoh, harga Diazepam berpaten adalah 45 kali harga yang generik; harga Cotrimoxazol, antibiotik untuk penyakit serius, adalah 10 kali lipat dari yang generik.
- Pemerintah harus melakukan perundingan bilateral dengan masing-masing perusahaan dari setiap jenis obat. Misalnya, pemerintah Indonesia terpaksa harus merundingkan harga obat antiretroviral, sehingga mendapatkan rabat sebesar 90%. Begitupun, harganya masih US$ 420 per orang per tahun, masih lebih tinggi dibanding produk generik di negara lain.

Sumber: Pidato Delegasi Indonesia, 2001

bagi negara berkembang, walaupun sebenarnya tidak seimbang dengan kemenangan negara maju di bidang perundingan yang lain.

Tetapi, kemenangan kecil itu pun lebih banyak hanya di atas kertas. Setelah KTM-IV selesai, kesepakatan di antara negara-negara WTO dalam hal menerjemahkan Deklarasi Doha menjadi peraturan nyata, tidak juga kunjung tiba. Rancangan naskah keputusan mengenai 'TRIPs dan Kesehatan Masyarakat' yang disusun oleh Sekretariat WTO menjelang KTM-V

di Cancun, tidak memperoleh kesepakatan. Negara-negara berkembang menganggap rancangan naskah itu tidak cukup kuat. Ketika ternyata KTM-V pun gagal, perundingan diteruskan di Markas Besar WTO di Jenewa, dan seharusnya diselesaikan pada tanggal 30 Juni 2004. Tetapi, kembali tidak ada kesepakatan dan tenggat waktu diperpanjang hingga Maret 2005. Salah satu isu penting adalah amendemen kesepakatan TRIPs itu sendiri agar penggunaan impor paralel dan lisensi wajib bisa dilakukan tanpa tekanan dari negara-negara anggota WTO yang lain.

Komodifikasi kehidupan

Salah satu isu paling kontroversial dalam kesepakatan TRIPs adalah perlindungan HaKI atas bahan hayati yang –oleh kelompok gerakan sosial selama ini, sering disebut sebagai 'paten atas makhluk hidup'. Kasus Percy vs Monsanto di awal bab ini adalah salah satu contoh kontroversi tersebut. Kontroversi itu disebabkan oleh pasal 27.3(b) dalam TRIPs yang menyebutkan:

> *"Negara anggota dapat juga menetapkan pengecualian hal-hal berikut dari perlindungan paten:*
> *(a) ....*
> *(b) tumbuhan dan hewan selain jasad renik, dan proses biologis esensial untuk memproduksi tumbuhan atau hewan selain proses non-biologis dan mikrobiologis. Tetapi, negara anggota wajib memberikan perlindungan bagi varietas tumbuhan baik dalam bentuk paten atau dengan sistem sui generis yang efektif atau kombinasi dari kedua bentuk perlindungan tersebut."*

Pasal tersebut nampaknya mengatakan bahwa penemuan tanaman, hewan, dan proses biologis yang diperlukan untuk memproduksi tumbuhan dan hewan tidak harus diberi perlindungan paten. Sementara jasad renik, proses non-biologis dan proses mikrobiologis dapat dipatenkan. Hal ini menimbulkan kebingungan, karena tidak jelas mengapa jasad renik dipisahkan dari hewan dan tumbuhan, karena ketiganya merupakan makhluk hidup. Juga tidak jelas apakah pasal tersebut mengatur pengecualian paten bagi hewan dan tumbuhan yang terdapat secara alami, atau pengecualian pemberian paten atas hewan dan tumbuhan yang sudah direkayasa secara genetik, atau yang mengandung bagian-bagian yang sudah dimodifikasi secara genetik. Ketidakjelasan serupa berlaku untuk paten atas mikroorganisme, yaitu apakah jasad renik yang sudah dimodifikasi yang diberikan perlindungan paten atau yang juga terdapat secara alami (Khor, 2000).

Pemberian paten atas proses non-biologis dan mikrobiologi juga rancu karena semua proses bioteknologi dan mikrobiologis pada dasarnya adalah proses biologis (Ho, 2000). Pasal tersebut juga tidak mengatur dengan rinci apakah bagian-bagian dari makhluk hidup (baik hewan maupun tumbuhan) seperti gen, lini sel, DNA, ataupun bagian lain, dapat diberi perlindungan paten. Sehingga nampak seolah-olah hewan dan tumbuhan sebagai suatu kesatuan yang utuh tidak diberi perlindungan paten, tetapi bagian-bagiannya dapat saja dipatenkan.

Isu lain dalam pasal 27.3(b) adalah kewajiban negara anggota untuk memberikan perlindungan bagi varietas tanaman melalui paten, dengan *sistem sui generis* yang efektif atau gabungan dari keduanya. Sistem *sui generis* adalah sistem perlindungan

HaKI unik, yang disusun khusus untuk kebutuhan perlindungan tertentu. Artinya, TRIPs memperbolehkan negara anggota menyusun sendiri peraturan perlindungan varietas tanaman, asalkan efektif. Ada dua persoalan dalam hal ini. Pertama, negara berkembang selama ini tidak pernah mempunyai sistem perlindungan varietas tanaman, karena norma yang berlaku adalah benih dipertukarkan di antara kelompok masyarakat secara bebas, meskipun memang ada beberapa negara berkembang mempunyai peraturan tentang Hak Pemulia Tanaman (HPT) untuk melindungi karya-karya mereka. Kedua, kata 'efektif' menjadi rancu, karena tidak jelas definisinya. Dengan demikian setiap negara anggota dapat menentukan sendiri sistem *sui generis*-nya, tetapi akan terbentur pada konflik: siapa yang akan menentukan efektif atau tidaknya suatu sistem.

Selama ini, Konvensi UPOV (*Union for the Protection of New Varieties of Plants*) dianggap sebagai sistem *sui generis* yang efektif, walaupun pasal 27.3(b) TRIPs tidak mencantumkannya secara tersurat. Konvensi UPOV –yang lebih banyak ditandatangani oleh negara-negara maju, memberikan HaKI eksklusif bagi para pemulia tanaman. Karena itu, negara-negara maju secara tersirat memperkenalkan UPOV ke negara-negara berkembang sebagai sebagai *sui generis* yang dimaksudkan dalam pasal 27.3(b) (Grain, 1999). Hal ini terjadi juga di Indonesia seperti yang diuraikan pada Bab 6.

Seperti yang telah disebutkan, hak paten adalah perlindungan atas penemuan produk atau proses teknologi yang baru[7], dan

[7] 'Baru' dapat berarti penemu pertama atau orang pertama yang mendaftarkan

dapat diterapkan dalam skala industri. Pada abad ke-21 ini, gen dan bagian lain dari makhluk hidup, varietas tanaman serta hewan, termasuk jasad renik, merupakan 'bahan baku' bagi industri benih, farmasi, pertanian, dan bioteknologi modern. Bila perusahaan dan ilmuwan memproduksi obat-obatan 'baru' atau benih 'baru' dari tanaman atau hewan yang sudah ada, atau mengidentifikasi, mengisolasi, dan kemudian menyisipkankan gen tertentu ke dalam tanaman atau hewan melalui proses rekayasa genetik, maka dunia ekonomi menganggapnya 'penemuan baru'. Langkah tersebut juga bisa menghasilkan produk dalam skala industri. Sesuai dengan persyaratan TRIPs, langkah tersebut dapat diberi hak paten. Peluang untuk mematenkan semua bentuk kehidupan dimulai di negara-negara maju, tetapi kini seluruh dunia — atau paling tidak semua negara anggota WTO, dipaksa mengakuinya melalui TRIPs.

Pasal 27.3(b) menjadi salah satu perdebatan paling pelik di tingkat internasional, baik di dalam maupun di luar WTO. Pasal ini paling banyak dikritik oleh organisasi lingkungan dan sosial. Mereka mengatakan bahwa paten atas bahan hayati bertentangan dengan etika sebagian besar masyarakat, terutama di negara berkembang. Selain itu, pasal ini sangat mungkin akan menafikan penemuan-penemuan masyarakat lokal di bidang pertanian dan pengobatan berbasis bahan hayati, mendorong perampokan bahan hayati atau *biopiracy*[8],

temuannya di Direktorat Paten. Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut pendaftar pertama adalah yang memiliki paten, walaupun belum tentu orang tersebut adalah penemu pertama.

[8] *Biopiracy* adalah istilah di kalangan gerakan lingkungan dan sosial yang mengacu

dan mengancam ketahanan pangan di banyak negara berkembang[9].

Karena bersifat kontroversial dari awal, maka pasal 27 TRIPs akan dikaji ulang empat tahun setelah perundingan TRIPs disepakati. Seharusnya kaji ulang tersebut terjadi sebelum KTM-III di Seattle, 1999. Karena KTM-III itu gagal, maka kaji ulang pasal kontroversial ini dilakukan di Dewan TRIPs di Jenewa. Pada sidang Dewan TRIPs tanggal 21 Maret 2000, ketua sidang mendata isu yang akan dibicarakan dalam kaji ulang pasal 27.3(b), yaitu[10]:

- Hubungan antara pasal 27.3(b) dengan pembangunan
- Soal-soal teknis berkaitan dengan perlindungan paten dalam pasal 27.3(b)
- Soal-soal teknis berkaitan dengan perlindungan *sui generis* bagi varietas tanaman
- Soal-soal etika berkaitan dengan paten atas makhluk hidup
- Hubungan pasal 27.3(b) dengan pelestarian dan pemanfaatan materi genetik secara berkelanjutan.
- Hubungan antara pasal 27.3(b) dengan konsep pengetahuan tradisional dan hak-hak petani.

Seperti banyak hal di WTO, ada perbedaan pendapat dalam proses kaji ulang TRIPs. Negara maju menginginkan kaji ulang pasal 27.3(b) hanya dikaitkan dengan masalah penerapan

pada pembajakan sumberdaya hayati beserta pengetahuan tradisional yang sebati di dalamnya, tanpa izin atau sepengetahuan pemilik asli pengetahuan dan sumberdaya tersebut –yang umumnya adalah kelompok masyarakat adat tradisional tempatan.

[9] Untuk pembahasan mengenai hal ini, lihat Jhamtani dan Hanim (2002).

[10] Lihat <http:www.wto.org>

pelaksanaan pasal tersebut. Sementara mayoritas negara berkembang menginginkan kaji ulang terhadap substansi pasal 27.3(b). Negara maju juga menginginkan agar pasal yang mengecualikan paten atas hewan dan tumbuhan dihapuskan dari TRIPs. Seperti yang dikatakan oleh utusan Amerika Serikat, "Dewan TRIPs akan memulai pembahasan mengenai perubahan Perjanjian TRIPs dengan menghapus pengecualian paten bagi hewan dan tumbuhan serta memadukan ketentuan penting dari kesepakatan UPOV tentang perlindungan varietas tanaman." (Correa, 2001). Kalimat ini mengandung dua makna. Pertama, Amerika Serikat (dan tentu saja kelompok negara maju lainnya) menginginkan agar hewan dan tumbuhan secara tersurat diberi perlindungan paten. Pasal 27.3(b) sebenarnya menyatakan bahwa hewan dan tanaman boleh dikecualikan dari perlindungan paten, kecuali mikroorganisme. Kedua, negara maju ingin mengadopsi UPOV sebagai sistem *sui generis* untuk melindungi varietas tanaman, karena pasal tentang *sui generis* dalam TRIPs bisa diinterpretasikan dengan longgar.

Sementara itu, kelompok negara-negara Afrika membuat usulan yang paling lengkap secara substansial mengenai kaji ulang pasal 27.3(b) tersebut. Mereka mengatakan perlunya penegasan bahwa tanaman, hewan, mikroorganisme, dan semua makhluk hidup, serta semua proses biologis untuk memproduksi tanaman, hewan, tumbuhan, dan makhluk hidup, tidak boleh diberi perlindungan paten. Selain itu, ketentuan perlindungan varietas tanaman melalui *sui generis* harus diperjelas dengan catatan, antara lain "...bahwa sistem tersebut dapat melindungi inovasi masyarakat petani dan lokal di negara-negara berkembang; melindungi praktik pertanian tradisional

yang meliputi hak untuk menyimpan dan saling bertukar benih; mencegah praktik-praktik yang dapat mengancam ketahanan pangan seperti yang dibenarkan dalam Pasal 31 Perjanjian TRIPs."

Menjelang dan selama KTM-IV di Doha, negara berkembang kembali mendesak diteruskannya kaji ulang pasal 27.3(b). Hasilnya tertera pada butir 19 Deklarasi Menteri KTM-IV yang memerintahkan Dewan TRIPs meneruskan kaji ulang Pasal 27.3(b), dan meneliti hubungan antara TRIPs dengan Konvensi Keanekaragaman Hayati[11], perlindungan pengetahuan serta penciptaan tradisional, serta semua hal penting yang sudah diajukan oleh negara-negara anggota.

Pelaksanaan butir 19 ini mengalami nasib yang sama dengan mandat mengenai 'TRIPs dan Kesehatan Masyarakat'. Perdebatan berlangsung alot, tanpa mencapai kesepakatan apapun, hingga KTM-V di Cancun juga mengalami kegagalan. Perundingan dilanjutkan di Jenewa, dan masih menemui jalan buntu. Negara berkembang seperti India dan Brazil mengatakan peraturan paten harus mencakup '*disclosure*' atau

[11] Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati (*UN Convention on Biological Diversity*—CBD), yang disahkan tahun 1992, bertujuan untuk melestarikan dan memanfaatkan keanekaragaman hayati secara berkelanjutan, menjamin pembagian keuntungan yang adil atas pemanfaatan keaneakaragaman hayati, dan menjamin alih teknologi yang sesuai ke negara sedang berkembang. Konvensi ini berkaitan tetapi berbeda dengan Pasal 27.3(b) dan bagian lain dari TRIPs. CBD memandatkan alih teknologi, perlindungan pengetahuan lokal dan asli, serta mempunyai pasal yang mengatakan bahwa HaKI atas keanekaragaman hayati tidak boleh melemahkan tujuan CBD itu sendiri. Untuk lengkapnya, lihat Jhamtani dan Hanim (2002).

pengungkapan asal-usul materi genetik dan rezim pembagian keuntungan. Negara-negara Afrika menolak sama sekali rezim paten atas makhluk hidup dan tetap pada posisi mereka semula. Negara maju, terutama Amerika Serikat, bersikukuh pada sikap keras kepala mereka bahwa penerapan pasal 27.3(b) yang harus dilihat, bukan substansinya. Karena tidak mencapai titik temu, perundingan pun diperpanjang hingga Maret 2005.

Sementara itu, beberapa ilmuwan juga menunjukkan bahwa paten atas makhluk hidup tidak dapat dibenarkan dari segi ilmu pengetahuan (Shiva, 1995; Ho dan Traavik, 1999). Mereka mengatakan bahwa TRIPs tidak memberi alasan bahwa penemuan dalam bidang mesin dan makhluk hidup —yang sama sekali berbeda, harus diberi sistem perlindungan paten yang sama. Manipulasi makhluk hidup adalah 'penemuan', bukan 'penciptaan', oleh karenanya tidak harus diberi perlindungan paten. Kenyataannya selama ini, banyak paten atas bahan hayati justru merupakan 'contekan' pengetahuan masyarakat tradisional dan bukan penemuan baru. Karena itu, paten atas bahan hayati dianggap oleh para ilmuwan kritis sebagai tidak etis karena dapat mengganggu penghidupan masyarakat tradisional, bertentangan dengan hak asasi manusia dan tidak sesuai dengan moralitas publik (Khor, 2000). Sekitar 449 ilmuwan dari 56 negara menggabungkan diri dengan Institute for Science in Society[12] dan menyerukan kepada pemerintah di seluruh dunia serta lembaga internasional untuk menghapuskan sistem paten atas makhluk hidup.

[12] Informasi lebih lanjut, lihat <www.i-sis.org>

Kelompok masyarakat sipil di tingkat internasional sudah sejak awal menentang sistem paten atas bahan hayati ini. Salah satu pernyataan *Our Earth is Not for Sale, WTO: Shrink or Sink*, yang ditandatangani oleh hampir seribu kelompok organisasi non-pemerintah, menyerukan agar paten atas makhluk hidup tidak diperbolehkan di semua peraturan nasional dan internasional.

Dengan demikian, patut dipertanyakan apakah paten atas makhluk hidup atau bahan hayati sah secara ilmiah dan hukum. Melalui TRIPs, makhluk hidup direduksi menjadi sekadar komoditi ekonomi untuk diperjualbelikan dengan mengorbankan kesucian penciptaan serta martabat makhluk hidup tersebut[13].

Semua itu akhirnya memperlihatkan bahwa TRIPs memang mempunyai akibat yang sangat serius bagi kehidupan masyarakat banyak, terutama di negara sedang berkembang. Misalnya, peraturan lebih ketat atas hak cipta juga akan melemahkan usaha peningkatan pendidikan. Singkatnya, TRIPs —dalam bentuknya yang sekarang, sangat mungkin menghambat pembangunan di negara berkembang (Canila, 2003), karena:

- TRIPs mengambil alih hak publik sebagai hak pribadi dan mempidanakannya secara hukum. Pelaksanaan hak pribadi seperti itu akan menyedot sumberdaya manusia maupun keuangan di negara-negara miskin yang seharusnya digunakan untuk meningkatkan pembangunan demi kesejahteraan rakyatnya.

[13] Keraf, S. (2001), Menteri Negara Lingkungan Hidup Indonesia saat itu, *kom. pribadi*.

- Privatisasi HaKI atas pengetahuan dalam bidang pelayanan kesehatan dan pendidikan, akan melemahkan akses orang miskin terhadap semua pelayanan sosial dasar tersebut.
- Negara-negara yang mempunyai tingkat perkembangan teknologi berbeda tidak seharusnya tunduk pada ukuran baku perlindungan HaKI yang sama. TRIPs melemahkan pembangunan ekonomi negara-negara miskin, terutama di bidang pelayanan kesehatan, pertanian, dan pendidikan —tiga pilar utama bagi kesejahteraan masyarakat.

PBB sendiri akhirnya merasa perlu mengomentari kaitan TRIPs dengan kehidupan masyarakat. Misalnya, resolusi Sub-Komisi Pengembangan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia PBB (*UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*), pada tanggal 17 Agustus 2000, mempertanyakan kemungkinan munculnya konflik dan pertentangan antara pelaksanaan TRIPs dengan hak asasi manusia. Hal ini karena TRIPs dianggap dapat mengancam hak asasi sebagian masyarakat dunia, terutama di Dunia Ketiga, berkaitan dengan akses pada pelayanan kesehatan dan sumberdaya genetik. Oleh karena itu, resolusi tersebut menekankan negara-negara di seluruh dunia, terutama anggota WTO, agar mengutamakan hak dasar setiap manusia, yaitu hak atas pangan, kesehatan, dan penentuan nasib sendiri (*self determination*). Badan PBB tersebut juga mengingatkan pemerintah untuk tetap mengutamakan kewajibannya memenuhi hak-hak dasar manusia melebihi kepentingan ekonomi dan politik.

Terakhir, kita semua perlu bertanya, siapa sebenarnya yang diuntungkan dengan pemberlakuan TRIPs? Ulasan dan data di atas menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan raksasa

multinasional lah yang diuntungkan, karena mereka mempunyai sarana penelitian lebih lengkap, modal lebih kuat, mempunyai akses informasi lebih luas, dan lebih bisa menyiasati celah-celah hukum perlindungan HaKI. Perusahaan-perusahaan raksasa itu menggunakan tangan negara maju untuk mencapai tujuan mereka, sehingga pemberlakuan TRIPs pada intinya adalah bentuk kolonialisme modern atas negara berkembang[14]. Kita perlu mencermati apa yang dikatakan oleh pakar ekonomi Harvard, Sachs (1999, dikutip dari Correa, 2001), "...rezim global tentang hak kekayaan intelektual perlu konsep baru. Amerika Serikat telah memaksa dunia untuk memperketat peraturan paten dan mengurangi pembajakan intelektual. Tetapi sekarang, perusahaan multinasional dan lembaga-lembaga di negara kaya memintakan paten untuk semua hal, mulai dari genom manusia hingga keragaman hayati hutan hujan tropik. Kaum miskin akan lebih terpuruk kalau proses yang sudah kacau ini tidak diperbaiki dengan akal sehat dan rasa keadilan."

❖❖

[14] Keraf (2001), *komunikasi pribadi.*

5

Pembangunan Sudah Mati?

Pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, beberapa negara Afrika diharuskan oleh Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia untuk melakukan program penyesuaian struktural. Salah satunya adalah pemotongan tarif industri, yaitu tarif impor barang-barang industri. Hasilnya? Lapangan pekerjaan menciut dan beberapa sektor industri bangkrut.

Senegal misalnya, yang melakukan liberalisasi sektor industri pada akhir 1980-an, akhirnya menghadapi kenyataan sepertiga lapangan pekerjaan di sektor manufaktur hilang pada awal 1990-an[1]. Di Pantai Gading, industri bahan kimia, tekstil, sepatu, dan perakitan mobil, hampir bangkrut setelah tarif impor barang-barang itu diturunkan 40% pada tahun 1986. Di Ghana, lapangan pekerjaan industri menurun tajam dari 78.700 pada tahun 1987 menjadi 28.000 saja pada tahun 1993, terutama karena sektor manufaktur nyaris luluh-lantak akibat persaingan dari membanjirnya barang impor dengan bea masuk rendah.

Pemotongan tarif, seperti yang telah disebutkan, dipersyaratkan oleh IMF dan Bank Dunia. Tetapi pola serupa diupayakan juga dalam kerangka WTO dengan isu yang disebut Akses

---

[1] Informasi ini berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Buffie, sebagaimana dikutip dari TWN dan UNDP (2001).

Pasar bagi Produk Non-Pertanian (*Non-agricultural Market Access* –NAMA)[2] yang tiada lain adalah produk-produk industri atau manufaktur. Usulan ini diluncurkan bersamaan dengan beberapa usulan lain menjelang KTM-III di Seattle dalam kerangka 'Putaran Millenium Baru' (*New Millenium Round*).

Karena tarif industri di negara maju biasanya lebih rendah daripada di negara sedang berkembang, maka usulan dari negara maju itu jelas diarahkan untuk merundingkan penurunan tarif industri di negara sedang berkembang. Tetapi, tarif industri di negara berkembang pun sebenarnya sudah mulai diturunkan melalui skema penyesuaian struktural IMF dan Bank Dunia. Untuk negara-negara yang masih dalam tahap membangun kapasitas industri lokal, penurunan tarif itu justru akan menyulitkan industri dalam negeri mereka. Dalam KTM-IV di Doha sudah disepakati bahwa NAMA akan dirundingkan dan isu itu masih dibahas di WTO.

Selain isu pertanian dan TRIPs, ada beberapa isu lain yang sangat mungkin menimbulkan dampak besar terhadap proses pembangunan. Isu tersebut pada awalnya disebut sebagai 'isu baru' karena tidak tercantum di dalam kesepakatan Putaran Uruguay (kecuali mungkin penurunan tarif industri). Ada enam isu baru yaitu penanaman modal, kebijakan persaingan, transparansi dalam pembelanjaan pemerintah, fasilitasi perdagangan, perdagangan elektronik (*e-commerce*), dan kaitan antara perdagangan dengan lingkungan hidup. Semua isu tersebut diluncurkan oleh negara-negara maju sejak KTM-

[2] Juga sering disebut sebagai MANAP (*Market Acces for Non-Agricultural Products*).

I di Singapura pada tahun 1996, sehingga sering juga disebut sebagai 'Isu Singapura'. Ada isu lain yang sempat dimunculkan, yaitu berkaitan dengan ketentuan baku mengenai pekerja atau sering disebut 'klausul sosial'. Isu ini ditolak oleh negara-negara berkembang dan belum muncul lagi, paling tidak sampai sekarang, dalam agenda WTO.

Jika dicermati hanya dari judulnya, maka isu-isu tersebut nampak tidak berbahaya bagi negara berkembang, karena merupakan bagian dari pembangunan. Tetapi tujuan terselubung negara maju ketika melansirnya yang patut dicermati. Bila ada perjanjian mengenai isu-isu tersebut dalam WTO, maka proses pembangunan di negara sedang berkembang bisa mati suri atau tertatih-tatih, karena menciutnya pilihan kebijakan, runtuhnya proses produksi, dan banyaknya persyaratan perdagangan yang harus dipenuhi sebelum mereka bisa terlibat dalam perdagangan internasional.

Bab ini akan membahas empat isu baru tersebut,yakni penanaman modal, kebijakan persaingan, pembelanjaan pemerintah, dan fasilitasi perdagangan secara selintas[3]. Selain itu, bab ini akan membahas kesepakatan perdagangan di bidang jasa (GATS) —yang bukan merupakan isu baru, tapi mempunyai akibat penting bagi pembangunan, serta isu pembangunan yang diajukan oleh negara-negara berkembang sendiri.

---

[3] Patut diingat bahwa buku ini bukan bertujuan menyajikan hal-hal teknis dan sangat rinci mengenai berbagai kesepakatan dalam WTO, melainkan hanya perkenalan beberapa pengertian pokok, prinsip, dan isu-isu yang dibahas di forum tersebut. Pembahasan lebih rinci tentang hal-hal teknis tersebut, lihat www.wto.org dan Direktorat PPM (2003); dan Das (2003).

Lahir di Singapura, Mati Suri di Jenewa

Seperti yang telah disebutkan, pada KTM-I di Singapura, negara-negara maju memunculkan beberapa isu baru. Berikut adalah uraian ringkas mengenai beberapa pengertian pokok dari setiap isu dan kemungkinan implikasinya bagi negara-negara berkembang.

❑ Peraturan multilateral dalam penanaman modal[4]

Isu utama dalam usulan yang pertama kali muncul di KTM-I Singapura adalah liberalisasi penanaman modal, dengan menerapkan prinsip-prinsip WTO, terutama perlakuan secara nasional. Usulan liberalisasi itu, antara lain mencakup pemberian kebebasan penanaman modal asing di semua sektor (kecuali pertahanan), dengan kepemilikan 100% serta penghapusan berbagai persyaratan oleh negara tuan rumah (misalnya persyaratan tenaga kerja atau muatan lokal, alih teknologi, pembatasan repatriasi laba, persyaratan lingkungan hidup, dan lain-lain).

Pada intinya, usulan liberalisasi penanaman modal memberi perlindungan penuh kepada pemilik modal asing, serta mengurangi sampai sesedikit mungkin hak pemerintah negara tuan rumah untuk mengendalikan arus modal asing. Disertai usulan membentuk sistem penyelesaian sengketa sesuai dengan sistem di WTO, membuat daya penerapan dari usulan liberalisasi ini menjadi semakin kuat.

[4] Pembahasan isu penanaman modal, persaingan, dan pembelanjaan pemerintah didasarkan pada Das (2003); dan TWN-UNDP (2001).

Apabila disepakati, negara berkembang akan menghadapi beberapa dampak negatif. Pertama, pemerintah tidak lagi diperbolehkan memfasilitasi pemberdayaan pemodal lokal dalam negeri, termasuk di bidang usaha kecil dan menengah. Kedua, pemerintah tidak lagi bisa menggunakan modal asing sebagai upaya membangun sektor-sektor atau wilayah tertentu, atau mendorong alih teknologi dan meningkatkan penyerapan tenaga kerja. Persyaratan seperti itu, yang biasanya dikaitkan dengan perencanaan pembangunan nasional, tidak diperbolehkan. Ketiga, pemerintah akan rentan terhadap tuntutan para pemodal global, apabila tidak hati-hati dalam mengembangkan peraturan atau tindakan pengendalian terhadap modal asing. Keempat, pemodal dalam negeri belum punya kapasitas masuk ke pasar negara maju, sementara pemodal besar dari negara-negara maju mampu masuk ke pasar negara-negara berkembang. Akibatnya, terjadi persaingan yang tidak seimbang. Terakhir, usulan ini sebenarnya melemahkan upaya-upaya di tingkat global dan nasional untuk membuat perusahaan dan pemodal bertanggung-gugat (*accountable*) dalam kegiatannya. Usulan ini pada hakekatnya membebaskan perusahaan multinasional dari semua tanggung jawab sosial, ekonomi, dan lingkungan di tempatnya beroperasi, sementara pada saat yang sama memberikan mereka hak yang hampir tak terbatas.

Di sisi lain, sebenarnya WTO sudah mempunyai kesepakatan tentang penanaman modal, yaitu Kebijakan Investasi terkait Perdagangan (*Trade Related Investment Measures* –TRIMs) yang mengatur penanaman modal di sektor industri dan pertanian. Persyaratannya memberatkan negara-negara berkembang, karena tidak memperbolehkan persyaratan kandungan

muatan lokal (*local content*), pembatasan valuta asing, dan mengekspor sebagian produk yang dihasilkan (tidak seluruhnya dijual di pasar lokal dalam negeri).

Usulan serupa dimunculkan di negara-negara maju anggota Organisasi Pembangunan dan Kerjasama Ekonomi (*Organisation for Economic Cooperation and Development* –OECD) pada tahun 1997 dengan nama Perjanjian Multilateral tetang Penanaman Modal (*Multilateral Agreement on Investment* –MAI). Usulan ini dirundingkan secara rahasia. Ketika dokumen rahasia tersebut bocor, puluhan organisasi masyarakat kemudian mengecam keras dan menentangnya. Di Eropa, terjadi aksi unjuk rasa besar-besaran melibatkan ribuan orang, sehingga memaksa pemerintah beberapa negara Eropa membatalkan perundingan usulan tersebut. MAI sudah mati di tingkat OECD, tetapi Uni Eropa kemudian dengan lihai membawanya ke WTO.

❑ Kebijakan persaingan

Usulan yang juga berasal dari Uni Eropa ini, pada intinya mendorong peraturan persaingan dalam kerangka WTO untuk membatasi kebijakan atau praktik di negara berkembang yang menguntungkan perusahaan-perusahaan lokal. Uni Eropa mengatakan bahwa prinsip utama WTO, yaitu transparansi, non-diskriminasi, dan perlakuan nasional harus diterapkan dalam kebijakan persaingan. Tujuannya adalah memberikan 'kesamaan kesempatan' kepada perusahaan asing di pasar negara tuan rumah.

Selintas terlihat memang ini adalah suatu usulan yang baik. Di negara seperti Indonesia misalnya, memang diperlukan

kebijakan persaingan untuk mendorong perdagangan yang adil. Tetapi kebijakan persaingan di tingkat nasional berbeda dengan usulan kebijakan persaingan dalam WTO. Ada kecenderungan bahwa kebijakan persaingan di WTO akan mirip dengan usulan penanaman modal yang anti-pembangunan. Dengan kata lain, tujuan sebenarnya adalah agar perusahaan multinasional dapat mendominasi pasar negara berkembang. Hal itu semakin nampak jelas karena usulan ini sama sekali tidak mencakup pengaturan bagi monopoli dan dominasi perusahaan global.

Jika berhasil dirundingkan, isu ini mempunyai dua akibat penting. Pertama, perusahaan-perusahaan lokal dalam negeri, terutama perusahaan kecil dan menengah, dipaksa bersaing dengan perusahaan-perusahaan multinasional yang padat modal dan kekuasaan, seolah-olah mereka semua berada di 'lapangan sepak bola yang rata'. Kedua, pemerintah tidak lagi bisa memberikan fasilitas untuk memperkuat perusahaan-perusahaan dalam negeri.

Perlu ditekankan sekali lagi bahwa persaingan adalah hal yang sehat dan harus ditumbuhkan di tingkat nasional. Tetapi, membawanya ke forum WTO pada saat ini akan menimbulkan akibat buruk bagi pembangunan kapasitas industri dan perdagangan di dalam negeri.

❑ Transparansi dalam Pembelanjaan Pemerintah

Pengadaan barang oleh pemerintah selama ini tidak diatur secara ketat dalam WTO. Memang ada perjanjian plurilateral (bukan multilateral) tentang pembelanjaan pemerintah. Hal

itu berarti bahwa prinsip perlakuan nasional dan non-diskriminatif tidak berlaku dalam pembelanjaan pemerintah.

Perlu dicatat bahwa pengadaan barang oleh pemerintah negara berkembang merupakan perdagangan bervolume cukup tinggi, karena mereka umumnya masih lebih banyak melaksanakan pembangunan prasarana fisik yang membutuhkan pengadaan barang berjumlah besar dan sangat beragam. Selama ini pemerintah negara berkembang memilih membeli barang dari produsen dalam negeri, sebagai bagian dari pembangunan ekonomi dan pemberdayaan kapasitas produksi dalam negeri. Hal inilah yang dibidik oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa ketika mengajukan usul transparansi dalam pembelanjaan pemerintah.

Kata 'transparansi' memang terdengar sebagai sesuatu yang bagus dan terpuji. Adalah juga fakta selama ini bahwa kebanyakan pemerintah di negara berkembang tidak transparan dalam membelanjakan anggaran negara mereka. Pada KTM-I di Singapura, transparansi ini ditekankan sebagai isu penting. Amerika Serikat dan Uni Eropa mencoba meyakinkan delegasi negara-negara berkembang, bahwa mereka hanya menginginkan transparansi dan bukan liberalisasi pembelanjaan pemerintah. Tetapi pengalaman mengajarkan bahwa jika perundingan mengenai transparansi pembelanjaan pemerintah disepakati, maka liberalisasi hanya tinggal selangkah lagi.

Dengan demikian, tujuan utama negara maju mengusulkan isu ini adalah membuka pasar negara berkembang bagi perusahaan mereka dalam pengadaan barang-barang oleh pemerintah. Jadi, jika perundingan disepakati, maka hak pe-

merintahan negara berkembang untuk membeli barang dari perusahaan lokal akan hilang. Tender pengadaan barang (dan juga jasa) harus dibuka kepada perusahaan asing. Padahal, kapasitas produsen dalam negeri untuk mengikuti tender yang sama di negara maju masih lemah, atau bahkan belum ada sama sekali. Sehingga, sekali lagi, ada ketidakseimbangan yang harus diperhitungkan. Bila perundingan tentang hal ini disepakati, maka negara-negara berkembang akan kehilangan piranti penting untuk membantu perusahaan-perusahaan dalam negeri mereka, sehingga juga menghadapi hambatan memenuhi tujuan sosial ekonomi nasionalnya.

❑ Fasilitasi Perdagangan[5]

Isu ini berkaitan dengan langkah-langkah untuk mempermudah arus perdagangan yang tidak berkaitan dengan tarif, tapi lebih pada fasilitas dan peraturan. Cakupan isu adalah penyederhanaan proses pabean dan pembayaran cukai, persyaratan inspeksi dan dokumentasi, kemudahan transit barang, dan publikasi serta tata-laksana peraturan perdagangan.

Pada dasarnya, negara maju ingin menyelaraskan peraturan dan prosedur di negara berkembang agar sesuai dengan yang mereka gunakan. Bagi negara berkembang, perjanjian mengenai fasilitasi perdagangan bisa menjadi beban baru karena mereka tidak mempunyai cukup sumberdaya, baik manusia maupun teknologi, untuk meningkatkan bakuan tata-cara kepabeanannya menjadi lebih modern. Sekali lagi

[5] Uraian ini sebagian berdasarkan Jaslim (2003).

harus diakui bahwa bakuan tata-laksana, sumberdaya manusia, keuangan, dan teknologi di negara maju berbeda dengan di negara berkembang. Jika penyederhanaan berarti otomatisasi, maka negara berkembang harus membangun sistem komputer beserta perangkatnya dan pelatihan bagi staf. Tentu saja hal ini merupakan beban tambahan baru, apalagi bila tidak ada bantuan dana dan teknis serta tenggat waktu yang cukup. Kelihatannya, isu fasilitasi perdagangan merupakan salah satu alat bagi negara maju untuk menawarkan swastanisasi pelayanan pabean, sehingga memungkinkan perusahaan jasa mereka menembus pasar negara sedang berkembang.

Selain itu, negara-negara berkembang juga akan rentan terhadap obligasi legal tambahan, ketika menghadapi penyelesaian sengketa. Karena jika dirundingkan, maka sengketa mengenai fasilitasi perdagangan akan dilakukan sesuai dengan sistem penyelesaian sengketa di WTO.

Tiga dari empat isu di atas tidak terlalu berkaitan dengan perdagangan internasional, tetapi keempatnya merupakan wilayah ekonomi, terutama di negara-negara berkembang. Negara maju ingin memetik manfaat dari wilayah ekonomi tersebut. Hal inilah sebenarnya yang mendasari pengajuan usulan 'Isu Singapura', walaupun delegasi Amerika Serikat dan Uni Eropa selalu menyebutkan bahwa negara berkembanglah yang diuntungkan. Misalnya, liberalisasi penanaman modal selalu dikatakan adalah demi memperlancar arus modal asing masuk ke negara berkembang.

Dari sejak awal diajukan, yaitu pada KTM-I, keempat isu ini di tentang oleh negara-negara berkembang. Pada KTM tersebut, di bawah tekanan, akhirnya disepakati membentuk kelompok

kerja untuk mempelajari lebih jauh kaitan masing-masing isu itu dengan perdagangan internasional. Menjelang KTM-III, negara-negara maju mengajukan keempat isu ini bersama isu pertanian, perdagangan jasa, *e-commerce*, dan soal lingkungan hidup, sebagai satu kesatuan dalam usulan perundingan Putaran Millenium. Semua usulan itu gagal mendapatkan kesepakatan. Namun, seperti diketahui, KTM-IV menyepakati satu program kerja yang memandatkan perundingan keempat isu tersebut setelah KTM-V, setelah ada kesepakatan mengenai modalitasnya. Kesepakatan mengenai modalitas inilah yang dirundingkan pasca KTM-IV hingga menjelang KTM-V.

Kegagalan menyepakati 'Isu Singapura' itu, bersamaan dengan isu-isu pertanian, dianggap sebagai faktor utama kegagalan perundingan KTM-V. Pada KTM di Cancun, negara-negara maju mendesak memulai perundingan. Tetapi 70 negara berkembang menyatakan menolak dengan alasan bahwa mereka belum memahami seluruh modalitas perundingan yang diajukan, dan masih memerlukan klarifikasi lebih lanjut. Bahkan, tawaran untuk merundingkan dua isu saja, yaitu fasilitasi perdagangan dan transparansi dalam pembelanjaan pemerintah, juga ditolak.

Setelah KTM-V, tetap ada upaya negara-negara maju mempertahankan isu ini. Dalam beberapa pertemuan, negara-negara berkembang, terutama kelompok Afrika, mengusulkan agar keseluruhan isu itu dibatalkan, atau paling tidak tiga isu dibatalkan, dan hanya menyisakan fasilitasi perdagangan. Akhirnya, pada keputusan Juli 2003 di Jenewa, tiga isu yang paling tidak populer (penanaman modal, kebijakan persaingan, dan pembelanjaan pemerintah) disepakati untuk "tidak dirundingkan

dalam Putaran Doha"[6]. Tetapi tidak jelas apakah ketiga isu tetap akan dibahas. Juga tetap ada kemungkinan ketiga isu diletakkan di meja perundingan kembali setelah perundingan Doha ini selesai. Artinya, tiga isu ini hanya 'mati suri'. Sebagai imbalannya, negara-negara berkembang bersedia mengadakan perundingan mengenai fasilitasi perdagangan (Khor, 2004a) yang, sebenarnya, tetap akan menyulitkan mereka.

Pelayanan Masyarakat Menjadi Bisnis

Salah satu perjanjian penting dalam WTO adalah Kesepakatan Umum di bidang Perdagangan Jasa (*General Agreement on Trade in Services* —GATS). Sektor jasa memang merupakan bagian dari ekonomi dunia yang tumbuh dengan cepat dan menghasilkan lebih dari 60% keluaran dunia (*Asia Pacific Consumer*, 2003). Perdagangan jasa kini mencakup lebih dari 20% perdagangan dunia dan diperkirakan akan mencapai 50% pada tahun 2020.

Tidak mengherankan jika perdagangan jasa menjadi salah satu agenda yang diperjuangkan negara maju pada Putaran Uruguay. Dan GATS merupakan perjanjian multilateral pertama dan satu-satunya di dunia yang mengatur liberalisasi perdagangan jasa. Seperti bagian lain dari WTO, tujuan GATS adalah melancarkan perdagangan jasa dengan menghilangkan berbagai peraturan pemerintah yang dianggap sebagai hambatan. Karena itu, berlaku pula prinsip non-diskriminasi terhadap para pelaku perdagangan jasa.

[6] Putaran Doha adalah perundingan lanjutan sebagai implementasi dari Deklarasi Doha pada KTM-IV, 2001.

Perjanjian GATS terdiri dari dua bagian utama: peraturan umum dan jadwal komitmen (*schedule of commitment)* pelaksanaannya di tingkat nasional. Peraturan umum GATS mencakup semua sektor jasa —kecuali jasa yang diberikan sebagai bagian dari wewenang pemerintah, dan sektor transportasi udara, hak lalu lintas udara, serta semua jasa yang terkait dengan hak lalu lintas (*traffic*). Prinsip non-diskriminasi (MFN) pada GATS tidak bersifat wajib. Artinya, negara anggota bisa memberlakukan kebijakan yang tidak taat asas dengan prinsip tersebut selama waktu tertentu, tetapi harus menyusun rencana yang jelas untuk melaksanakannya dalam jangka atau sampai batas waktu tertentu.

Jadwal komitmen pelaksanaan nasional pada sektor tertentu dinyatakan dalam 12 kelompok besar dalam GATS, yaitu jasa bisnis, jasa komunikasi, jasa bangunan dan yang berkaitan, jasa distribusi, jasa pendidikan, jasa lingkungan hidup, jasa keuangan (asuransi dan bank), jasa terkait kesehatan dan sosial, jasa pariwisata, jasa rekreasi, kebudayaan dan olahraga, jasa transportasi, dan jasa-jasa lain yang tidak tercakup dalam kategori lain. Negara-negara anggota bisa memilih membuat komitmen dalam bidang tertentu, dalam tiga aspek, yaitu akses pasar, perlakuan nasional, dan komitmen lain.

GATS memberi kepegasan cukup besar. Misalnya, tidak ada syarat minimum untuk jadwal komitmen pelaksanaan nasional. Pemerintah bisa memilih sektor atau sub-sektor yang ingin diliberalisasikan terlebih dahulu. Selain itu, negara berkembang juga bisa memilih untuk tidak meliberalisasikan banyak sektor, sesuai dengan kepentingan pembangunannya.

Walaupun demikian, GATS mempunyai beberapa akibat serius bagi negara-negara berkembang.

Akibat serius pertama, tentu saja, berkaitan dengan persaingan tidak seimbang. Bila pasar jasa dibuka lebar tanpa hambatan sama sekali, maka negara-negara maju memiliki keunggulan komparatif dan bersama perusahaan-perusahaan multinasional, akan mencoba mendominasi pelayanan jasa di negara berkembang. Sebaliknya, negara berkembang tidak mempunyai cukup kapasitas untuk masuk ke pasar jasa negara-negara maju. Ketika perusahaan-perusahaan jasa dari negara maju masuk ke negara berkembang, mereka tidak akan mempertimbangkan kebutuhan pembangunan negara yang dimasukinya tersebut.

Kedua, liberalisasi sektor jasa yang terlalu cepat bisa berarti berkurangnya campur-tangan pemerintah, hilangnya kendali atas sumberdaya alam yang penting, dan hilangnya ruang untuk membuat kebijakan dalam pemerataan kesejahteraan di negara berkembang. Dalam hal ini diberikan dua contoh.

Contoh pertama berkaitan dengan pelayanan sosial dasar, seperti pelayanan pendidikan, kesehatan, dan perumahan rakyat. Memang GATS menyatakan bahwa sektor jasa yang dilaksanakan sebagai bagian dari wewenang pemerintah dikecualikan dari ketentuan liberalisasi. Tetapi pernyataan ini tidak jelas dan bisa melahirkan banyak penafsiran. Pelayanan yang dilakukan dalam batas wewenang pemerintah bisa diartikan sektor di mana tidak ada unsur non-pemerintah yang terlibat, dan bahwa jasa itu bersifat non-komersial. Jadi bisa diartikan bahwa jika ada satu lembaga non-pemerintah yang

terlibat, maka sektor jasa itu layak diliberalisasikan. Misalnya, pelayanan pendidikan selama ini tidak hanya disediakan oleh pemerintah, tetapi juga oleh pihak swasta, baik bersubsidi maupun tidak. Artinya, sektor jasa pendidikan (dan juga perpustakaan, misalnya) tidak boleh dikecualikan dari liberalisasi. Pendidikan publik, menurut GATS, harus terbuka untuk dikomersialkan, yaitu menjadi industri pendidikan. Sekali suatu sektor pelayanan publik menjadi industri, maka biaya akan naik. Akibatnya, hanya mereka yang mempunyai cukup uang yang bisa mengakses pelayanan publik tersebut.

Pendidikan tinggi di banyak negara merupakan campuran antara penyelenggaraan oleh negara dan swasta. Jadi, menurut GATS, sektor ini pun terbuka untuk diliberalisasikan. Memang, pelayanan pendidikan dan kesehatan di negara berkembang sangat berpotensi dijadikan ladang bisnis. Seperti yang dikatakan oleh Komisi Eropa, "Kesepakatan GATS terutama merupakan instrumen untuk kepentingan bisnis." Karena itu, kelompok Gang Empat (Uni Eropa, Amerika Serikat, Jepang, dan Kanada) ingin mempercepat proses liberalisasi perdagangan jasa. Jika GATS mencakup semua sektor jasa, maka perusahaan swastalah yang akan memegang kendali arahnya, sementara pemerintah akan kehilangan kekuasaan dalam mengatur pelayanan serta dana pelayanan publik.

Kasus penyediaan air bersih, dalam contoh kasus kedua berikut ini (Kotak 5.1.) akan menggambarkannya lebih gamblang.

GATS adalah isu yang dimandatkan Putaran Uruguay untuk dibahas lebih lanjut pada tahun 1999. Kemudian, KTM-IV di Doha memandatkan perundingan lebih lanjut dalam bidang

KOTAK 5.1.

KETIKA HAK ASASI MENJADI LADANG BISNIS: SWASTANISASI PENGADAAN AIR BERSIH

Akses terhadap air bersih diakui sebagai hak asasi manusia yang mendasar. Tetapi, 1,1 miliar orang di dunia saat ini tidak mendapatkan akses air bersih. Angka ini diperkirakan akan menjadi sekitar 3 miliar orang pada tahun 2025. Setiap 8 detik, seorang anak meninggal karena air yang kotor atau tidak memperoleh air sama sekali. Sementara itu, tiga perusahaan air terbesar di dunia memperoleh pendapatan US$ 160 miliar pada tahun 2001, dan diperkirakan bertambah terus dengan laju rerata 10% per tahun. Ketika air bersih menjadi komoditi dan diletakkan dalam tangan perusahaan-perusahaan swasta, maka salah satu hak asasi warga negara tersebut (dan karena itu, merupakan kewajiban negara untuk memenuhinya tanpa alasan dan syarat) pun berubah menjadi ladang bisnis.

Di banyak negara, pelayanan air bersih adalah ranah pemerintah. Namun bisa dikatakan banyak pemerintahan negara berkembang tidak mengemban tugas ini dengan baik. Sejak 1980-an, mulai muncul gagasan dan rencana untuk menyerahkan pelayanan pengadaan air bersih kepada mekanisme pasar. Rencana ini didukung oleh Bank Dunia dan IMF, dan tentu saja diterima dengan suka ria oleh perusahaan-perusahaan air transnasional. Padahal ada banyak catatan tentang kegagalan dan kekecewaan ketika pelayanan air bersih diswastakan. Berikut ini beberapa contohnya.

Di Cochabamba, Bolivia, swastanisasi air minum yang dipelopori oleh Bank Dunia berakhir dengan kerusuhan dan gerakan protes masyarakat, karena harganya naik terus, sementara pelayanan tidak meningkat. Di Afrika Selatan, swastanisasi pelayanan air menimbulkan pengurangan pasokan air bagi kaum miskin. Hal ini mengakibatkan pecahnya wabah penyakit kolera di KwaZulu, Natal, pada Oktober 2000. Di Filipina, swastanisasi air pada awalnya nampak mendorong perbaikan dalam pelayanan dibandingkan ketika ditangani oleh pemerintah. Tetapi enam tahun kemudian, timbul banyak masalah yang lebih serius. Kebocoran air lebih tinggi daripada sebelum swstanisasi. Pada bulan Desember 2002, perusahaan pengelolanya menghentikan pelayanan terhadap 6,5 juta warga di bagian barat Metro

Manila. Yang lebih parah, perusahaan tersebut menuntut ganti-rugi US$ 303 juta kepada pemerintah Filipina –angka modal yang ditanamkan perusahaan tersebut. Alhasil, pelayananan ke masyarakat tidak jalan dan pemerintah didera kerugian amat besar.

Selama ini, swastanisasi air terus didesakkan oleh IMF dan Bank Dunia. Artinya, tidak terikat dengan peraturan internasional seperti WTO. Itu berarti keputusan swastanisasi bisa dibatalkan oleh pemerintah bila timbul masalah. Apabila swastanisasi dilakukan dalam kerangka GATS, maka persoalannya lebih rumit. Memang, sejauh ini belum ada negara yang membuat kesepakatan liberalisasi jasa penyediaan air. Tetapi banyak negara dipaksa melakukannya dalam kerangka kerjasama perdagangan bilateral. Negara-negara kecil sulit menolak tekanan tersebut. Sebagai contoh, satu dokumen 'bocoran' dari Uni Eropa mengungkapkan bahwa Uni Eropa sedang menyasar liberalisasi jasa pelayanan air di 72 negara, termasuk negara-negara termiskin di dunia. Hal ini dilakukan atas desakan perusahaan-perusahaan air raksasa di Eropa.

Kelangkaan air bisa memicu peperangan. Setetes air bisa jadi lebih berharga daripada emas di masa depan. Karena itu, mereka yang menguasai air, akan menguasai bumi dan manusianya. GATS akan menjadi alat yang ampuh untuk hal itu, apabila pemerintahan negara-negara anggota WTO tidak mencegahnya.

Sumber: www.consumersinternational.org/events/docs

jasa. Isu ini tidak terlalu mengemuka pada KTM-V di Cancun, namun tetap dirundingkan hingga Juli 2004. Isi pokok perundingan adalah komitmen dan tawaran yang harus diajukan oleh negara anggota, paling lambat Mei 2005. Hal ini memberi tekanan pada negara-negara berkembang untuk membuka sektor jasa mereka, padahal mereka enggan atau belum siap melakukannya.

Isu Dunia Ketiga Diabaikan

Sejak menjelang KTM-III di Seattle, negara-negara Dunia Ketiga mulai meletakkan isu-isu yang menjadi kepentingan mereka di meja perundingan. Ada sekitar 100 usulan mengenai masalah penerapan kesepakatan WTO yang mereka hadapi. Tetapi, tak satu pun isu tersebut diangkat dalam KTM-III. Menjelang KTM-V, sudah bertambah menjadi 150 isu. Negara berkembang tegas-tegas mengatakan bahwa sebelum memulai negosiasi berbagai 'isu baru' (Isu Singapura), sebaiknya WTO memulai membahas isu penerapan kesepakatan tersebut terlebih dahulu.

Sebagai bagian dari kompromi, isu Dunia Ketiga memang dimuat dalam Program Kerja Doha, hasil KTM-IV. Di antaranya ada empat isu penting, yaitu:

- Perdagangan, utang, dan keuangan
- Perdagangan dan alih teknologi
- Kerjasama teknis dan pengembangan kapasitas
- Perlakuan khusus dan berbeda (SDT)

Untuk dua isu pertama, KTM-IV memandatkan dilakukannya penelitian oleh suatu kelompok kerja di bawah Dewan Umum. Hasilnya akan dilaporkan pada KTM-V. Dalam hal kerjasama teknis dan pengembangan kapasitas, ada beberapa janji untuk membantu negara berkembang meningkatkan kapasitas melalui bantuan teknis dan keuangan. Sementara, Deklarasi Doha hanya menekankan bahwa SDT adalah bagian integral dari kesepakatan WTO, dan bahwa semua ketentuan mengenai ini akan dikaji ulang untuk diperkuat. Tetapi, usulan membentuk Kerangka Kesepakatan mengenai SDT tidak terlalu diperhatikan,

kecuali hanya disebutkan saja. Menjelang KTM-V, isu SDT kembali diangkat sebagai sesuatu yang penting, tetapi kembali tenggelam dalam kontroversi 'Isu Singapura'.

Program Kerja Doha juga menerima dan memuat lampiran mengenai isu-isu penerapan kesepakatan WTO yang diajukan oleh negara berkembang. Tetapi keputusan tersebut lemah karena berisi kata-kata seperti "mendorong" (*urges*), "memperhatikan" (*takes note*), dan "mengkonfirmasikan" (*confirms*). Tidak ada kata-kata mandat yang kuat untuk merundingkan dan menyelesaikan isu-isu tersebut secara tuntas.

Setelah kegagalan KTM-V, perundingan kembali ke markas WTO di Jenewa. Perhatian utama diletakkan pada perundingan pertanian, Isu Singapura, tarif industri, dan GATS. Akibatnya, tidak ada langkah nyata mengenai isu-isu 'pembangunan' (sebagai isu penting bagi Dunia Ketiga). Pada keputusan WTO bulan Juli 2004 misalnya, tidak ada kesepakatan untuk memperkuat SDT, sementara isu implementasi masih harus dikonsultasikan lebih lanjut. Padahal kedua isu terakhir inilah sebenarnya jantung dari isu pembangunan. Setelah konsultasi lebih lanjut, isu SDT akan diputuskan pada Juli 2005. Hal ini tidak adil, karena untuk isu perdagangan jasa, misalnya, justru diputuskan pada Mei 2005, sebelum ada keputusan mengenai SDT.

Seperti yang dikatakan oleh Khor (2004a), "...janji bahwa pembangunan di Dunia Ketiga akan menjadi bagian penting dari Program Kerja Doha, hanya tinggal janji retorik saja. Beberapa keputusan Juli, seperti penurunan tarif industri, justru berpotensi mengancam pembangunan." Negara berkembang menyepakati

keputusan Juli hanya demi menyelamatkan multilateralisme, yang sudah gagal dua kali dalam kurun waktu lima tahun.

Apabila isu yang dirundingkan dan cara berunding di WTO masih seperti sekarang ini, maka ada dua kemungkinan. Negara berkembang akan melakukan pemberontakan lagi dan masyarakat kehilangan kepercayaan pada lembaga multilateral. Atau demi multilateralisme, negara berkembang berkompromi dan menerima semua isu di atas, tanpa isu implementasi. Bila yang kedua ini terjadi, maka pembangunan di Dunia Ketiga memang benar-benar tinggal tunggu waktu saja untuk masuk ke liang kubur.

❖❖

6

Salah Urus Impor Paha Ayam

Orang Amerika Serikat tidak terlalu suka makan paha ayam. Mereka hanya makan bagian dada saja. Paha ayam diperlakukan hampir seperti 'sampah'. Di pasar, harga paha ayam hanya US$ 0,30 per kg, sementara harga bagian dada jauh lebih tinggi, yaitu US$ 4 per kg. Lalu apa yang dilakukan dengan paha-paha ayam itu? Diekspor ke negara lain, misalnya, Indonesia!

Pada awal tahun 2002, entah bagaimana, paha-paha ayam dari Amerika Serikat tiba di Indonesia. Dengan segera, paha ayam impor ini menjadi masalah kontroversial. Menteri Pertanian waktu itu, Bungaran Saragih, berpendapat bahwa impor tersebut harus dihentikan karena mungkin akan merugikan peternak ayam lokal. Untuk mengubah keputusan itu, Menteri Perdagangan Amerika Serikat mendatangi rekannya di Jakarta, Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Rini Suwandi. Setelah pertemuan itu, Menteri Perindustrian dan Perdagangan menulis surat kepada Menteri Pertanian agar mencabut larangan impor tersebut. Alasannya, jika Indonesia tetap menolak impor paha ayam itu, Amerika Serikat akan melancarkan tindakan balasan dengan melarang ekspor Indonesia ke negara itu. Indonesia juga akan dituduh melakukan praktik dagang yang tidak adil.

Menteri Pertanian tak habis akal rupanya. Dia juga menggunakan isu keamanan pangan serta soal kehalalan untuk menghambat impor paha ayam tersebut. Tetapi, Departemen Perdagangan Amerika Serikat mengumumkan bahwa paha ayam Amerika diproduksi dengan cara yang sehat tanpa hormon dan zat tambahan dalam pakannya. Mengenai isu halal, Amerika Serikat menawarkan kaji ulang menyeluruh terhadap lembaga-lembaga Amerika yang mengeluarkan sertifikat halal.

Tetapi, masalah sebenarnya bukanlah ada sertifikat halal atau tidak, melainkan pengacauan harga. Dengan biaya dan pungutan tambahan, harga paha ayam impor dari Amerika di Indonesia menjadi Rp 4.000-5.000 per kg. Harga ini akan mengacaukan pasar karena harga ayam lokal adalah Rp 10.000-11.000 per kg. Di Jawa Timur, dilaporkan bahwa sejak paha ayam impor masuk dengan harga lebih rendah, penjualan ayam lokal turun hingga 20%. Para peternak ayam di Jawa Timur mengatakan, di masa lalu ayam diimpor hanya pada waktu-waktu tertentu, misalnya menjelang hari raya lebaran atau tahun baru. Tetapi sekarang, ayam impor dapat dijumpai hampir sepanjang tahun. Menurut asosiasi pengusaha kecil dan menengah (FK-PKMI), impor paha ayam akan mempunyai dampak negatif pada peternak kecil. Karena itu mereka mengadakan protes di Departemen Perindustrian dan Perdagangan untuk menolak impor tersebut.

Departemen Perindustrian dan Perdagangan menawarkan dua cara pemecahan. Pertama, memberlakukan tarif masuk 40%. FK-PKMI menginginkan tarif lebih tinggi. Kedua, menawarkan akan merumuskan pembakuan produk (halal,

kesehatan, dan sebagainya). Tetapi, alternatif kedua ini juga harus berlaku terhadap produsen ayam dalam negeri dan tidak jelas apakah produsen ayam lokal memang mempunyai kemampuan melaksanakan pembakuan tersebut nanti. Lalu, kasus ini pun berakhir secara tidak jelas —apakah memang telah berhasil diatasi dan bagaimana pemecahannya, karena media massa tidak lagi melaporkannya lebih jauh[1].

Kasus di atas menunjukkan bagaimana pemerintah melakukan salah urus perdagangan internasional. Seharusnya, baik Menteri Pertanian maupun Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengetahui bahwa pada September 2000, impor bagian-bagian dari ayam memang sudah dilarang, untuk melindungi industri dalam negeri dan juga memastikan bahwa impor tersebut memang memiliki sertifikasi halal.[2] Jadi, tidak seharusnya Menteri Perindustrian dan Perdagangan meminta pencabutan larangan impor paha ayam kepada Menteri Pertanian, karena pemerintah memang sudah memutuskan untuk melarang impor bagian-bagian ayam, dan semua itu sudah dilaporkan ke WTO.

Kelemahan koordinasi antarlembaga, kerentanan para menteri terhadap tekanan negara maju, ketiadaan data dan juga pemahaman yang lemah tentang peraturan WTO, merupakan masalah mendasar yang terjadi di Indonesia. Bab

---

[1] *Kompas*, 12 dan 16 April 2002; *Republika*, 1 Mei 2002, dikutip dari Jhamtani dan Setiawan (2003).

[2] Berdasarkan peraturan tentang tata cara impor hewan dan produk hewan yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Peternakan pada 30 Juni 2000, dan Peraturan Pemerintah No. 69/1999 tentang Pelabelan dan Iklan Pangan, dikutip dari dokumen WTO (2003a).

ini membahas masalah dan tantangan yang dihadapi Indonesia berkaitan dengan WTO dan bagaimana pemerintah menghadapinya. Pada bagian akhir disajikan beberapa saran untuk mengatasi salah urus perdagangan internasional yang sering terjadi selama ini.

Ratifikasi Tanpa Persiapan

Sebagai negara merdeka, atas inisiatif sendiri, Indonesia meratifikasi WTO melalui Undang-Undang No.7/1994. Sejak itu, pemerintah harus mengkaji ulang dan memberlakukan kebijakan perdagangan serta tarif agar sesuai dengan peraturan WTO. Seperti banyak negara berkembang lainnya, Indonesia berharap bahwa liberalisasi perdagangan, yang diresepkan WTO, dapat memacu pertumbuhan ekonomi nasional sehingga diharapkan membawa kesejahteraan bagi masyarakat. Tetapi, ada dua masalah berkaitan dengan hal tersebut.

Pertama, ketika meratifikasi WTO, tantangan utama adalah menggunakan peluang yang ditawarkan liberalisasi perdagangan dengan memperkuat daya saing, kapasitas produksi, prasarana, serta stabilitas ekonomi makro. Untuk itu, pelaku usaha, pemerintah, maupun masyarakat umum, perlu memahami peraturan internasional di bidang perdagangan yang tercakup dalam WTO. Namun, pemerintah dan dunia usaha kurang memahami hak dan kewajiban dalam WTO, sehingga perhatian lebih ditekankan pada bagaimana melaksanakan kewajiban yang dituntut WTO, tetapi kurang mampu memanfaatkan peluang yang ada (Miljani, 2004). Padahal pada 2002, iuran Indonesia ke WTO sebesar SFr. 1.180.851, dihitung berdasarkan besarnya andil perdagangan Indonesia

di dunia. Indonesia termasuk 25 negara penyumbang kontribusi terbesar ke WTO. Artinya, Indonesia punya arti penting dan seharusnya berani mengambil manfaat dari arti penting tersebut (Forum WTO, 2003).

Kedua, berkaitan dengan hal di atas, pemerintah Indonesia meratifikasi kesepakatan tanpa melakukan kajian mendasar tentang manfaat dan risikonya, tentang hak dan kewajiban, serta tanpa mempersiapkan sumberdaya manusia dan kapasitas lain di dalam negeri. Misalnya, Goldin dkk. (1993 dalam Arief dan Bey, 2000) memproyeksikan Indonesia akan rugi sampai US$ 1,9 miliar pada tahun 2002 setelah menurunkan tarif dan subsidi sebesar 30% sebagai akibat pelaksanaan perjanjian WTO. Tetapi tidak ada kajian yang menganalisis apakah proyeksi tersebut benar dan jika benar, bagaimana mengatasinya. Bahkan, hingga kini, kajian menyeluruh belum ada, walaupun mungkin sudah ada beberapa kajian parsial tentang sektor atau sub-sektor tertentu.

Secara ringkas, berikut ini beberapa kelemahan Indonesia berkaitan dengan WTO[3]:

❑ Tidak ada kebijakan dan koordinasi nasional yang utuh

Indonesia belum memiliki suatu kebijakan perdagangan internasional yang strategis dan menyeluruh. Indonesia bahkan, misalnya, tidak punya visi lima tahun ke depan. Hal

[3] Bagian ini disarikan dari Jhamtani dan Setiawan (2003), Forum WTO-Indonesia (2004), dan Miljani (2004).

ini menyebabkan pemerintah sulit menentukan secara tepat posisi yang hendak dimainkan dalam perundingan-perundingan multilateral. Lebih jauh lagi, Indonesia juga tidak mempunyai suatu rencana induk nasional (*national master plan)* dalam berbagai bidang perdagangan, misalnya di bidang industri, perdagangan jasa, maupun perdagangan hasil pertanian. Tim Nasional Indonesia untuk WTO juga masih memiliki banyak kekurangan, antara lain masalah koordinasi antarlembaga yang belum lancar serta sumberdaya manusia yang masih terbatas. Hal ini membuat Tim Nasional masih bersifat defensif atau reaktif, tidak proaktif. Akibatnya, timbul inkonsistensi kebijakan seperti yang terjadi dalam kasus impor paha ayam tadi. Contoh lain, pernyataan beberapa pejabat baru-baru ini di media massa bahwa Indonesia tengah bersiap mendorong impor beras pada tahun 2005, padahal beras dimasukkan ke dalam komoditi *special products* (SP) yang akan dikecualikan dari liberalisasi pasar[4]. Ini semua menunjukkan bahwa koordinasi masih sangat lemah atau bahkan tidak ada koordinasi kebijakan menyeluruh, baik sebagai pedoman pelaksanaan dalam negeri maupun sebagai panduan di meja perundingan.

❑ Informasi lemah

Telah disebutkan bahwa Indonesia tidak melakukan kajian terlebih dahulu sebelum meratifikasi WTO. Setelah ratifikasi,

[4] Liberalisasi pasar beras dianggap akan melemahkan ketahanan pangan dan mengancam penghidupan petani kecil. Karena itu, pemerintah Indonesia merundingkan agar beras dikecualikan dari prinsip akses pasar pada perjanjian mengenai pertanian (AoA). Penjelasan lengkap lihat Bab 3 dan juga Saragih, B. (2003).

belum ada perbaikan dalam pengumpulan data dan informasi yang sangat vital untuk melakukan analisis manfaat dan risiko, dan kemudian dijadikan landasan penentuan posisi. Dalam kasus impor paha ayam tadi, misalnya, seharusnya pemerintah mampu menyebutkan berapa petani ayam kecil yang akan dirugikan, berapa kerugiannya, dan apakah pemerintah menolak impor paha ayam dari negara lain. Demikian pula, dalam tawar-menawar mengenai akses pasar bagi produk Indonesia, pemerintah tidak mempunyai data dasar tentang pangsa pasar produk tersebut di masing-masing negara. Kebutuhan akan informasi ini tidak ditangani dengan baik oleh pemerintah, padahal kelemahan itulah yang sangat rentan digunakan oleh negara maju untuk 'mengancam' pejabat pemerintah Indonesia, bahkan hingga tingkat menteri.

Selain itu, hampir tidak ada upaya pemerintah untuk mengkomunikasikan apa itu WTO, bagaimana cara kerjanya, apa persiapan yang diperlukan, dan apa akibatnya kepada masyarakat luas. Isu WTO mulai diketahui masyarakat luas justru karena 'kebetulan', yakni ketika isu mobil nasional mulai marak pada tahun 1996 (lihat Kotak 6.1). Dalam kasus ini, WTO malah dilihat lebih sebagai 'penyelamat', karena beberapa anggota WTO mempersoalkan proyek mobil nasional yang memang sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dapat dikatakan, gambaran menyeluruh tentang WTO sebenarnya baru diperoleh oleh masyarakat luas di Indonesia hanya beberapa tahun belakangan ini, terutama setelah reformasi politik tahun 1998.

KOTAK 6.1.

SEANDAINYA SKENARIO MOBNAS BERBEDA

WTO nampaknya mulai dikenal masyarakat Indonesia melalui kontroversi proyek mobil nasional (Mobnas). Ketika itu kebijakan yang tidak adil mengenai fasilitas yang diberikan kepada satu perusahaan mobil, menuai protes baik di dalam maupun di luar negeri. Beberapa negara kemudian mengajukan tuntutan kepada Indonesia di Badan Penyelesaian Sengketa WTO.

Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden (KEPPRES) No.42/1996 yang memberikan fasilitas bebas pajak komponen impor dan pajak pertambahan nilai barang mewah kepada PT Timor Putra Nasional (TPN), milik Hutomo Mandala Putra, putra Presiden Soeharto. Fasilitas ini diberikan dengan alasan agar Indonesia dapat menguasai teknologi pengembangan industri mobil di dalam negeri. Mobil yang bermerek Timor (Teknologi Industri Mobil Rakyat) itu akan diproduksi bekerjasama dengan Kia Motor Corporation di Korea Selatan. Tetapi pada saat peluncuran, ternyata mobil Timor tersebut tidak dirakit atau diproduksi di Indonesia, melainkan diimpor 'bulat-bulat' dari Korea Selatan. Mobil itu tetap dinyatakan sebagai 'mobil nasional' karena dikerjakan oleh tenaga kerja Indonesia di Korea Selatan dan fasilitas impor mobil tersebut hanya diberikan selama satu tahun, dari Juni 1996 hingga Juni 1997. Setelah itu, Timor harus dibuat di dalam negeri.

Kebijakan ini membuat banyak kalangan merasa dirugikan. Pertama, impor mobil Timor jelas mengurangi pendapatan pajak negara. Kedua, perusahaan otomotif dalam negeri yang lain merasa didiskriminasikan, padahal mungkin komponen lokal yang mereka gunakan lebih besar daripada Timor. Ketiga, kebijakan itu adalah tindakan kolusi dan nepotisme yang memang marak saat itu. Keempat, perusahaan otomotif Jepang, Uni Eropa, dan Amerika Serikat mengatakan bahwa hal tersebut melanggar prinsip non-diskriminasi WTO dan kemudian mengajukan tuntutan ke WTO. Pemerintah tidak punya pengacara hukum dagang internasional, sehingga harus menggunakan konsultan hukum dari luar negeri yang dibayar dengan dollar. Pada akhirnya, Indonesia kalah dan diberi waktu untuk mencabut semua kebijakan yang dianggap diskriminatif tersebut.

Pada 21 Januari 1998, diterbitkan KEPPRES No.20/1998 untuk mencabut KEPPRES No.42/1996. Celakanya, dalam proses sengketa di WTO, seluruh kebijakan komponen lokal dalam industri otomotif juga dipertanyakan dan diminta untuk direvisi. Sebagai contoh, pemerintah harus mencabut Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.114/M/SK/6/1993 mengenai Penentuan Tingkat Muatan Lokal dari Kendaraan Bermotor yang dibuat di dalam negeri. Perbedaan pajak atas kendaraan buatan dalam dan luar negeri juga dipertanyakan. Seluruh kebijakan otomotif nasional yang tadinya memang diberlakukan untuk mendorong kapasitas dalam negeri digugat dan harus diubah, hanya karena satu langkah kebijakan yang salah.

Kasus Mobnas menampakkan WTO sebagai lembaga yang 'adil' di mata publik. Tetapi, mari kita coba menyusun skenario Mobnas yang lain. Seandainya, kebijakan fasilitas pengurangan pajak atas komponen impor diberikan tidak hanya pada satu perusahaan. Seandainya pemerintah benar-benar mengembangkan langkah-langkah dan kebijakan yang diarahkan secara adil untuk membangun kapasitas industri otomotif dalam negeri. Seandainya mitra dari luar negeri juga dipilih melalui persaingan bebas dan terbuka. Seandainya fasilitas kemudahan tidak diberikan kepada seorang putra presiden, tetapi kepada perusahaan yang benar-benar bekerja keras mengembangkan kapasitas produksi otomotif di dalam negeri. Seandainya pemerintah mempersiapkan diri dengan mengetahui celah-celah pengaman yang tidak melanggar ketentuan WTO. Maka, apa yang akan terjadi? Beberapa negara tetap mungkin akan mengajukan tuntutan ke WTO. Namun, bila kebijakan tersebut dipertanyakan oleh anggota WTO yang lain, maka kebijakan itu akan dibela oleh masyarakat luas, termasuk kalangan industri otomotif dalam negeri secara kolektif. Dalam kasus itu, pemerintah bisa membela diri dengan menggunakan berbagai perangkat WTO sendiri yang membenarkan proteksi untuk industri yang sedang berkembang atau masih baru berkembang.

Sayangnya, seperti dalam banyak kasus, pemerintah tidak mengadakan kajian dan memetik pelajaran mengenai kasus ini. Begitu kasus selesai, tidak dijadikan cermin untuk mengatasi persoalan lain yang akan timbul berkaitan dengan per-

aturan WTO. Kasus ini dijadikan 'trauma' dalam menyelesaikan persoalan lain, seperti kasus impor paha ayam, atau keterburu-buruan dalam meratifikasi TRIPs.

Sumber: *Kompas*, 6 Juni dan 11 Juli 1996, dan WTO (2003a).

❑ Sumberdaya manusia lemah

Diplomasi liberalisasi perdagangan merupakan kegiatan yang canggih dan memerlukan pendekatan multidisiplin. Perundingan di WTO tidak hanya memerlukan kemampuan berunding, tetapi juga pemahaman substansi, visi ke depan, proyeksi dampak dari setiap kesepakatan yang dirundingkan, dan tentu saja, bahasa Inggris. Padahal, pemahaman para pejabat pemerintah lemah, baik di tingkat legislatif maupun eksekutif, di daerah dan di pusat. Hal itu terlihat dari kenyataan bahwa pemerintah meratifikasi WTO tanpa didasari pengetahuan tentang isinya. Bahkan, kesepakatan WTO itu tidak diterjemahkan dengan baik, sehingga sulit dipahami oleh para pembuat kebijakan.

Para pengambil keputusan di tingkat tertinggi juga tidak mempunyai semangat untuk memahaminya. Kemauan politik mereka untuk mendorong peningkatan sumberdaya manusia juga lemah. Hal ini terlihat dari kenyataan bahwa tidak ada pusat latihan khusus untuk para perunding dan pejabat pemerintah yang mempunyai kaitan dengan WTO (lebih jauh, lihat Kotak 6.2).

KOTAK 6.2.

BERUNDING TANPA MANDAT, ANGGOTA DPR TAK MAU BELAJAR

Kursi-kursi berderit ketika digeser oleh tiga orang anggota delegasi Jepang. Mereka bangkit dan digantikan oleh tiga orang lainnya, karena isu perundingan juga berganti. Suasana itu terjadi di dalam salah satu ruang sidang World Summit on Sustainable Development (WSSD) yang diselenggarakan PBB di Johannesburg, September 2003. Juru runding isu globalisasi sudah menyelesaikan tugasnya, digantikan oleh delegasi yang akan merundingkan isu keuangan dan perdagangan (termasuk kaitan dengan WTO) sebagai bagian dari perundingan menyeluruh mengenai pembangunan berkelanjutan.

Suasananya berbeda jauh dengan delegasi Indonesia. Dua orang juru runding sudah sejak pagi tidak digantikan; wajah mereka menunjukkan kelelahan dan kejenuhan, tetapi masih harus berjuang. Mereka berasal dari Departeman Luar Negeri. Seorang pejabat senior dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan yang ditugaskan dari Jakarta untuk terlibat dalam perundingan, sudah tidak terlihat sejak menjelang istirahat siang. Dia hanya mengatakan posisi Indonesia sudah sesuai dengan arahan dari Kedutaan Besar Republik Indonesia untuk WTO di Jenewa. Dan, hanya dengan alasan yang samar itu dia tidak mengikuti penuh proses perundingan untuk memperjuangkan kepentingan nasional. Padahal, kedatangannya ke Johannesburg dibiayai negara dengan tugas jelas: memperjuangkan kepentingan nasional di bidang perdagangan dalam perundingan PBB. Bayangkan biaya tiket, akomodasi, uang saku, dan sebagainya, yang dinikmatinya, tanpa harus bersusah payah melakukan tugasnya dengan baik.

Sekilas itulah situasi perundingan di tingkat internasional yang pernah diikuti penulis. Banyak perunding dari Departemen Luar Negeri mengetahui tentang WTO, tetapi tidak mempunyai mandat teknis, dan biasanya kemudian berunding sendirian tanpa arahan untuk menentukan posisi tawar. Seperti yang dikatakan salah seorang mantan juru runding WTO, "Posisi delegasi RI lebih didasarkan pada intuisi, bukan data atau pun mandat nasional." Hal ini terjadi pada hampir semua perundingan multilateral, bukan hanya WTO.

Lebih parah lagi bila menteri yang juga tidak tahu apa-apa memerintahkan juru runding mengambil posisi yang sama sekali berbeda dengan posisi yang diambil selama ini. Ada cerita lain tentang hal ini. Menjelang KTM-IV di Doha, juru runding Indonesia mengambil posisi hati-hati terhadap 'Isu Singapura' (lihat lagi Bab 5). Dengan kata-kata diplomatis, mereka mengatakan harus mempelajari dulu, ada banyak pertanyaan, dan sebagainya. Tetapi, melalui proses diplomatik tingkat tinggi, dalam salah satu perundingan pra-KTM, juru runding ini 'diperintahkan' untuk diam saja. Lalu, menjelang akhir KTM, juru runding tersebut masih mengambil sikap sama dengan kelompok negara berkembang lain, yaitu menolak 'Isu Singapura'. Seorang delegasi dari salah satu negara maju mendekatinya dan berkata, "Posisi Indonesia sudah berubah, sebentar lagi Menteri anda akan menelpon anda." Waktu itu, sang Menteri memang sudah pulang ke tanah air. Dan, memang, satu jam kemudian, Menteri menelepon dan mengatakan kepada juru runding untuk 'berkompromi'. Padahal, Menteri yang sama sebelumnya sempat mengatakan menolak negosiasi 'Isu Singapura'. Posisi Indonesia ditentukan oleh diplomasi negara maju, bukan intuisi nasionalis juru runding, atau didasarkan pada data dan informasi yang akurat, bahkan bukan didasarkan pada kepentingan nasional. Tidak terbayangkan bagaimana menteri-menteri pada pemerintahan baru hasil pemilihan umum 2004 akan mengurus perkara yang rumit ini.

Pengalaman di DPR RI juga menarik. Pada tahun 1999-2000, beberapa ORNOP melobi DPR untuk menunda ratifikasi beberapa peraturan mengenai Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI), terutama di bidang paten dan perlindungan varietas tanaman. Dalam pembicaraan informal, sempat terlontar gagasan mengadakan pelatihan mengenai WTO bagi anggota DPR. Tetapi beberapa anggota 'yang lebih peduli' mengatakan bahwa anggota DPR tidak mau dianggap tidak mengetahui persoalan, sehingga akan menolak semua usulan untuk mengadakan pelatihan. Artinya, anggota DPR terlalu tinggi hati untuk 'belajar'. Padahal, sudah jelas bahwa para anggota DPR yang katanya, adalah wakil rakyat, telah meratifikasi WTO pada masa lalu, meratifikasi UU HaKI, dan entah apa lagi nantinya, tanpa benar-benar memahami apa sebenarnya kesepakatan di WTO, serta dampaknya bagi bangsa Indoensia.

Dengan tidak mau belajar, sebenarnya para petinggi negara ini menunjukkan kekerdilan yang justru merugikan seluruh bangsa.

Situasi ini membuat posisi Indonesia nampak tidak konsisten. Sebagai contoh, Indonesia adalah salah satu negara anggota LMG (*Like Minded Groups*), yang mendorong diadakannya kaji ulang atas pasal 27.3(b) TRIPs. Tetapi pada proses revisi undang-undang Paten dan HaKI lainnya, pemerintah justru menganjurkan kepatuhan terhadap TRIPs, termasuk pasal 27.3(b). Kekacauan koordinasi semacam inilah yang membuat posisi Indonesia lemah ketika dihadapkan pada persoalan impor paha ayam dari Amerika Serikat. Singkatnya, pemerintah telah melakukan salah urus perdagangan internasional.

Sumber: beberapa pengalaman pribadi dan informasi dari sumber yang jati dirinya dirahasiakan.

❑ Partisipasi masyarakat lemah

Pemerintah meratifikasi WTO tanpa melalui proses dialog publik ataupun pendidikan masyarakat. Akibatnya, masyarakat tidak mengetahui apa itu WTO, apa dampaknya bagi kehidupan, dan sumber penghidupan mereka. Peraturan-peraturan yang dirumuskan untuk mematuhi WTO juga disusun tanpa konsultasi publik. Sementara posisi pemerintah dalam berbagai KTM hampir tidak pernah dikomunikasikan pada masyarakat. Atas dasar itulah, pada tahun 1999, beberapa ORNOP melobi DPR agar pemerintah mengkomunikasikan dan mempertanggungjawabkan posisi delegasi RI di WTO[5].

[5] Lihat Bab 8 untuk informasi tentang gerakan ORNOP yang selama ini menentang WTO.

Tetapi, ternyata anggota DPR juga tidak terlalu peduli atau memahami kesepakatan WTO, seperti terlihat dari kenyataan bahwa akhirnya mereka mengesahkan berbagai revisi dan kebijakan baru dalam bidang Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI).

Hanya setelah desakan dan tekanan dari ORNOP yang kian gencar, Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengadakan pertemuan dengan ORNOP setelah KTM-IV di Doha, dan berjanji akan mengadakan forum berkala untuk mengkomunikasikan isu WTO. Tetapi janji tersebut tak pernah terlaksana. Dalam beberapa tahun terakhir, jalinan komunikasi antara ORNOP dengan pemerintah justru diprakarsai Departemen Luar Negeri, melalui Forum WTO. Departemen Perindustrian dan Perdagangan, sebagai penanggungjawab utama isu WTO, tetap belum responsif terhadap suara ORNOP, apalagi melakukan pendidikan tentang WTO ke masyarakat luas.

Di sisi lain, pemahaman masyarakat sipil juga masih lemah, sehingga menghambat partisipasi konstruktif untuk memberi masukan kepada pemerintah. Hal ini disebabkan karena mayoritas warga negara memang tidak mengetahui isu tersebut, sementara pemerintah belum mengadakan program peningkatan kesadaran dan pendidikan publik tentang perjanjian di dalam WTO.

Berbagai kelemahan di atas berkaitan dengan kelemahan kelembagaan dalam mengurus kepentingan nasional di WTO. Misalnya, pemerintah nampaknya tidak cukup cepat mengantisipasi perundingan di WTO, seperti tercermin dari fakta bahwa Tim Nasional untuk Perundingan di WTO baru

dibentuk pada tahun 1999, melalui Keputusan Presiden yang diperbarui pada tahun 2001 dan 2002[6]. Tim ini berjumlah 26 anggota dari berbagai lembaga pemerintah, diketuai oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan dengan lima orang penasehat yang terdiri dari para pakar.

Tetapi, perlu diperjelas bahwa tim itu tidak bertugas melaksanakan kesepakatan WTO. Tugas tersebut tersebar di beberapa kementerian. Misalnya, kesepakatan mengenai HaKI ditangani oleh Departemen Kehakiman dan HAM, kesepakatan mengenai pertanian ditangani oleh Departemen Pertanian, dan seterusnya. Paling tidak, ada tujuh lembaga pemerintah yang menangani WTO, yaitu Departemen Luar Negeri, Departemen Pertanian, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Keuangan, Kantor Menteri Koordinator Perekonomian, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Selain menangani isu-isu yang khas sesuai bidang tugas mereka masing-masing, lembaga-lembaga pemerintah itu juga diharuskan bekerjasama dalam beberapa tim lintas departemen untuk isu-isu yang memang berkaitan satu sama lain. Contoh, kebijakan pengaturan tarif adalah tugas 'Tim Tarif' yang terdiri dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Pertanian, Departemen Keuangan, Departemen Kehutanan, Departemen Pertahanan, Departemen Perhubungan, Kementrian Lingkungan Hidup, Badan Urusan Logistik (BULOG), Biro Pusat Statistik (BPS), Badan Pengawasan Obat

[6] Tim nasional terakhir ditunjuk melalui KEPPRES No.16/2002, dan tata kerjanya tertuang dalam keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 527/MPP/KEP/7/2002 tanggal 5 Juli 2002.

dan Makanan (BPOM), dan DESDM. Dapat dibayangkan masalah koordinasi yang terjadi.

Internalisasi kesepakatan WTO ataupun liberalisasi lain di kalangan lembaga-lembaga pemerintah memang masih lemah, jika tidak bisa dikatakan tidak ada. Banyak pembuat kebijakan pemerintah memandang persoalan di lembaganya terpisah dari isu liberalisasi dan globalisasi. Akibatnya kebijakan setiap lembaga tetap bersifat sektoral dan tidak integratif dengan isu-isu tersebut.

Selain itu, tidak ada lembaga yang melakukan kajian tentang manfaat dan masalah dalam penerapan WTO, merumuskan rekomendasi posisi nasional untuk pemerintah, ataupun melakukan pendidikan masyarakat tentang WTO. Situasi ini sedikit berubah ketika Departemen Luar Negeri memprakarsai pembentukan Forum WTO pada tahun 2003. Anggota Forum ini terdiri dari perseorangan yang berasal dari kalangan pemerintah, akademisi, dunia usaha, dan ORNOP[7] Penulis adalah anggota Forum WTO. Forum ini mengadakan diskusi melalui internet, seminar, lokakarya, dan berupaya memberikan saran-saran bagi penyusunan posisi nasional mengenai WTO. Dalam konteks ini memang diperlukan suatu lembaga khusus non-pemerintah untuk melakukan kajian, namun diperlukan pengaturan kelembagaan agar hasil kajian mengenai penerapan WTO dapat dijadikan basis bagi perumusan rencana induk perdagangan internasional dan posisi nasional dalam perundingan di WTO.

[7] Penulis adalah anggota Forum WTO.

Rajin memenuhi komitmen

Setelah meratifikasi WTO, pemerintah harus mematuhi berbagai peraturan mengenai tarif dan menyelaraskan kebijakan dalam negeri dengan komitmen pada WTO. Bagian ini membahas kedua hal tersebut secara ringkas.

❑ Tarif dan liberalisasi

Sebelum meratifikasi WTO, Indonesia telah melakukan beberapa perubahan dalam kebijakan tarif dan liberalisasi melalui Paket Deregulasi, Juni 1994. Paket Deregulasi tersebut mencakup, antara lain[8]:

- ❑ Pembebasan seperempat barang impor dari bea masuk.
- ❑ Penghapusan hambatan bukan-tarif dalam waktu 10 tahun, dimulai dengan penghapusan 27 hambatan bukan-tarif atas barang-barang penting, 11 di antaranya merupakan barang manufaktur.
- ❑ Penurunan tarif impor komoditi pertanian sekurang-kurangnya 10% per lajur barang selama 10 tahun.
- ❑ Komitmen liberalisasi di lima sektor, yaitu telekomunikasi, jasa industri, pariwisata, jasa keuangan dan perbankan, serta transportasi laut.

Paket deregulasi tersebut nampaknya diluncurkan atas dorongan Bank Dunia dan juga guna memenuhi persyaratan menjadi anggota WTO.

Setelah meratifikasi WTO, pemerintah memberikan komitmen jadwal tarif yang lebih menyeluruh melalui Keputusan

[8] Disarikan dari Kertas posisi ORNOP (2003).

Menteri Keuangan No.378/1996. Komitmen tersebut terdiri dari[9]:

- Tarif sebesar <20% pada tahun 1995 akan diturunkan secara bertahap hingga 5% pada tahun 2000.
- Tarif yang >20% pada tahun 1995 akan diturunkan secara bertahap hingga maksimum 10% pada tahun 2003, dengan sasaran antara 20% pada tahun 1998.
- Beberapa produk dikecualikan dari jadwal penurunan tarif impor, yaitu:
  - Hasil pertanian yang diatur secara terpisah dalam AoA (lihat lagi Bab 3)
  - Beberapa produk otomotif yang akan diatur secara terpisah
  - Produk kimia, barang plastik dan logam, yang akan diatur secara terpisah dan tarif akan diturunkan secara bertahap hingga maksimum 10% pada 2003.

Sejak itu, tarif impor terus diturunkan secara nyata. Misalnya, pada tahun 1998, rata-rata tarif impor adalah 9,34%; kemudian turun menjadi 8,64% pada 1999, 7,27% pada 2000, dan tetap demikian sampai tahun 2002. Rerata tarif produk pertanian adalah 8,4%, sementara untuk produk industri 7,2%.

Menarik untuk disimak bahwa pada Putaran Uruguay, Indonesia telah menyampaikan komitmen untuk menghapuskan semua hambatan bukan-tarif atas 179 macam barang.

[9] Sebagian besar informasi tentang tarif dan kebijakan perdagangan Indonesia ini disarikan dari dua dokumen WTO (2003a dan c) yang merupakan laporan dari Sekretariat WTO dan Pemerintah RI dalam kerangka Trade Policy Review 2003. Perlu dicermati bahwa informasi dalam laporan Sekretariat WTO lebih lengkap daripada laporan pemerintah.

Di antaranya, 81 merupakan hasil pertanian, kecuali yang diperdagangkan oleh negara. Indonesia juga mengajukan beberapa komitmen kuota tarif (lihat lagi Bab 2) sejak tahun 1995, tetapi tidak menerapkannya karena memberlakukan peraturan yang lebih liberal (tarif yang berlaku lebih rendah). Hal ini berlaku untuk susu dan beras. Selanjutnya, pada tahun 2000, Indonesia juga melarang impor bagian-bagian dari ayam (seperti disebutkan di atas) dan mobil mewah. Tetapi pelarangan impor mobil mewah dicabut dengan alasan untuk memperoleh pendapatan pajak lebih tinggi dari cukai impor atas mobil tersebut.

Tarif memang merupakan piranti dagang yang rumit. Seperti disebutkan di atas, kebijakan tarif ini ditentukan oleh Tim Tarif yang bertemu setiap hari rabu sejak tahun 1990-an. Direktorat Bea Cukai dan Departemen Keuangan adalah lembaga pelaksana utamanya. Tarif biasanya diumumkan pada Januari (atau Juni) setiap tahun[10]. Indonesia menyampaikan data impor dan tarif cukai setiap tahun ke pangkalan data WTO.

Ada beberapa catatan tentang tarif. Pertama, tarif bukanlah sumber pendapatan pajak utama, mencakup hanya 4,7% (perkiraan pada 2003) dari jumlah pendapatan pajak. Hal ini mungkin karena tarif impor di Indonesia sudah rendah. Tarif tertinggi yang diikatkan ke WTO hanyalah 170%. Kedua, masyarakat tidak mendapatkan kejelasan bagaimana dan atas dasar apa tarif impor ditetapkan. Misalnya, hampir semua buah-buahan impor dikenakan tarif impor 5% tanpa

[10] Selanjutnya anda dapat melihat di <www.dprin.go.id>

memperhatikan apakah sebagian jenis buah tersebut juga dihasilkan oleh petani Indonesia (misalnya, pisang dan pepaya). Ketiga, belum ada studi menyeluruh mengenai dampak dari pengenaan tarif impor pada produk dalam negeri. Hal ini penting mengingat bahwa di WTO sedang dirundingkan pengurangan tarif untuk barang-barang industri.

Keempat, tarif yang diberlakukan lebih rendah dari tarif yang diikatkan. Hal ini dipertanyakan oleh mitra dagang karena dianggap menimbulkan ketidakpastian akan tarif. Tetapi di dalam negeri ini dianggap pengaman, karena sewaktu-waktu tarif bisa dinaikkan apabila diperlukan. Terakhir, juga tidak jelas apakah produk Indonesia di negara lain juga mengalami penurunan tarif impor sehingga memperbesar akses pasar bagi produk tersebut. Kondisi ini memperlihatkan bahwa Indonesia lebih mementingkan kepatuhan pada komitmen WTO, tanpa melihat apakah ada peluang yang sama bagi produknya sendiri di pasar luar negeri. Menurut CSIS dan LPEM UI (2003), sebenarnya daya saing produk-produk Indonesia justru menurun setelah 1995, yaitu setelah Indonesia meratifikasi WTO.

❑ Penyelarasan kebijakan

Seperti yang telah disebutkan, negara-negara anggota WTO harus menyelaraskan semua perundang-undangan nasionalnya dengan kesepakatan yang ada. Banyak di antara perundangan tersebut tidak terkait langsung dengan perdagangan, misalnya perundangan di bidang HaKI. Indonesia juga menyelaraskan, memperbarui, atau menambah undang-undang di bidang HaKI.

Guna mematuhi TRIPs, Indonesia telah merombak undang-undang paten, merek, dan hak cipta pada tahun 1997. Nampaknya, perombakan tersebut masih dianggap belum cukup, terutama oleh negara maju seperti Amerika Serikat. Karena itu, Indonesia kemudian memperbarui undang-undang tersebut dan juga meratifikasi empat undang-undang baru lainnya. Tiga UU yang diperbarui adalah:

- UU No.6/1989 jo UU No.13/1997, menjadi UU No.14/2001 tentang Paten
- UU No.7/1987 jo UU No.12/1997 menjadi UU No.15/2001 tentang Merek
- UU No.19/1992 jo UU No.14/1997 menjadi UU No.19/2002 mengenai Hak Cipta.

Empat UU baru adalah: (1) UU No. 31/2000 tentang Rancangan Industri, (2) UU No. 32/2000 tentang Rancangan Sirkuit Terpadu, (3) UU No.30/2000 tentang Rahasia Dagang, dan (4) UU No. 29/2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman (PVT). Seperti ketika meratifikasi WTO, pembaruan dan penyusunan kebijakan ini dilakukan tanpa mengadakan kajian lebih dahulu tentang dampak dan tanpa melalui konsultasi publik yang tepat serta memadai. Tujuannya hanyalah mematuhi peraturan WTO dan menghindari tekanan dari mitra dagang Indonesia[11], terutama negara maju.

Bersamaan dengan penyelarasan kebijakan, ada proses pembentukan lembaga serta penegakan peraturan. Sebagai contoh,

[11] Mengenai proses revisi dan penyusunan UU baru, terutama UU Paten dan Perlindungan Varietas Tanaman, selanjutnya lihat Jhamtani dan Hanim (2002).

pemerintah membentuk Komisi Paten, Badan Permohonan Merek Dagang, dan Dewan Hak Cipta, masing-masing untuk mengurus perlindungan hak paten, pendaftaran merek dagang, dan perlindungan hak cipta. Tetapi tidak banyak masyarakat yang memahami semua undang-undang dan lembaga-lembaga pelaksana tersebut.

Karena masyarakat tidak paham, mereka tidak mematuhi peraturan. Sebaliknya, ada kemungkinan mereka memahami tetapi memilih tidak mematuhi karena penegakan hukum yang lemah. Di sisi lain, pemerintah juga tidak mengadakan persiapan yang cukup untuk mengkomunikasikan isu ini dan menyusun masa transisi agar masyarakat tidak bingung. Salah satu upaya penegakan hukum adalah melakukan 'pembersihan' (*sweeping*) terhadap toko-toko yang menjual barang-barang bajakan dalam bentuk karya audio, video, dan piranti lunak (*software*) komputer. Bahkan, kantor pemerintah pun kadang di-*sweeping* untuk mendeteksi kemungkinan penggunaan piranti lunak bajakan.

Berkaitan dengan hal tersebut, pada tahun 2002, ada upaya membuat peraturan pemerintah yang mengecualikan kantor-kantor pelayanan umum dari sanksi hukum, karena peran pelayanan masyarakat yang mereka jalankan[12]. Namun, tidak jelas apakah hal ini termasuk lembaga pendidikan atau hanya kantor-kantor pemerintah. Tetapi secara keseluruhan, baik kalangan bisnis, lembaga pendidikan, maupun lembaga pelayanan umum, yang menggunakan piranti lunak komputer, sempat 'ketakutan' akan di-*sweeping*.

[12] Dokumen WTO WT/TRP/S/117 (WTO, 2003c)

Secara keseluruhan, proses revisi perundangan di bidang HaKI, terutama berkaitan dengan paten, telah dilakukan secara terburu-buru, tidak akomodatif, dan tanpa pertimbangan tentang akibat serta dampak jangka panjangnya. Pengesahan revisi peraturan diwarnai konflik kepentingan serta perbedaan pendapat berbagai pihak. Namun pemerintah maupun DPR tidak memfasilitasi proses dialog berbagai kelompok tersebut agar dicapai titik temu. Proses pembahasan undang-undang paten, misalnya, tidak melibatkan kelompok masyarakat yang mungkin menerima dampak dari pemberlakuan HaKI sesuai dengan TRIPs, seperti petani (yang berkepentingan dengan hak paten atas benih), peramu jamu tradisional (berkaitan dengan paten atas tetumbuhan obat), dan perajin tradisional (yang berkepentingan dengan rancangan seni barang kerajinan rakyat).

DPR dan pemerintah juga tidak mempertimbangkan biaya dan kemampuan yang diperlukan untuk melaksanakan ketentuan TRIPs. Menurut kajian Bank Dunia, pelaksanaan TRIPs di negara berkembang seperti Indonesia akan memakan biaya hingga US$ 15 juta. Beberapa kendala lain, menurut beberapa pengamat, meliputi persiapan kelembagaan yang tidak memadai, lemahnya koordinasi antarlembaga pemerintah, terbatasnya sumberdaya manusia dan dana, rendahnya pengetahuan masyarakat tentang HaKI, lemahnya penegakan hukum, serta proses pengesahan dan pengumuman paten yang tidak sesuai serta memakan waktu lama.

Kendala tersebut juga ditegaskan dalam laporan TPR Sekretariat WTO, yang menyebutkan bahwa koordinasi yang sangat lemah salah satunya disebabkan oleh kenyataan

bahwa pendafataran permohonan HaKI dilakukan oleh Direktorat Jenderal HaKI, Departemen Hukum & Perundangan-undangan, sementara penegakan hukum dilakukan oleh Kejaksaan, Polisi, Dinas Bea Cukai, serta pengadilan. Untuk mengatasi itu, ada upaya menyusun organisasi administratif yang terkoordinasi dan merancang sistem informasi terpadu. Selain itu, Sekretariat WTO menganggap penegakkan HaKI belum efektif di Indonesia karena beberapa alasan, antara lain, perbedaan persepsi tentang HaKI dan kelemahan dalam mekanisme yuridis. Sebagai contoh, laporan menunjukkan bahwa dari 208 kasus pelanggaran atau sengketa HaKI yang diajukan pada tahun 2000, hanya 2 yang sudah diputuskan, 206 masih menggantung. Hal ini karena prosedur yang tidak efisien, dokumentasi tidak lengkap, aparat tidak memahami HaKI, sementara hakim, saksi, ataupun tertuduh, tidak hadir di mahkamah peradilan. Penegakan hukum yang tidak efektif itu menyebabkan Indonesia tetap masuk dalam daftar *'priority watch list'* sejak tahun 1998[13].

Di sisi lain, beberapa bagian dari perlindungan HaKI memang tidak menguntungkan masyarakat dan negara. Contoh untuk hal ini adalah perlindungan paten atas bahan hayati, atau hak cipta atas inovasi tradisional (lihat Kotak 6.3 dan Kotak 6.4).

[13] *'Priority watch list'* adalah penggolongan yang dilakukan oleh Departemen Perdagangan Amerika Serikat terhadap negara yang dianggap harus diawasi, karena diduga melakukan perdagangan tidak adil akibat tidak mematuhi peraturan tentang HaKI.

KOTAK 6.3.

DPR TULI, KEHIDUPAN JADI KOMODITI DAGANG

Pada proses penyelarasan perundang-undangan mengenai HaKI, tidak semua kelompok masyarakat yang berkepentingan dilibatkan dan didengar pendapatnya. Beberapa ORNOP dilibatkan hanya setelah mereka meminta DPR menjadwalkan dengar pendapat dan mengirimkan surat kritik kepada pemerintah. Namun, tidak banyak usulan mereka yang dijadikan bahan pertimbangan.

ORNOP mengkhawatirkan beberapa hal dalam UU Paten yang baru. Diantaranya dampak pada keanekaragaman hayati dan pengetahuan tradisional, serta dampak pada kesehatan masyarakat. Mereka meminta pemerintah mengadakan konsultasi publik mengenai ratifikasi pasal 27.3(b). Beberapa ORNOP menyatakan bahwa ratifikasi TRIPs dapat ditunda asalkan memberi alasan yang tepat dan kuat, seperti yang dilakukan oleh beberapa negara berkembang lain. Tetapi pemerintah maupun DPR tidak mengindahkan usulan tersebut.

UU Paten yang baru diduga akan mempunyai dampak negatif terhadap kepemilikan keanekaragaman hayati dan pengetahuan tradisional serta inovasi masyarakat. Sebagai contoh, hingga November 2000, ada sekitar 20-30 aplikasi paten untuk tanaman transgenik dan DNA (*deoxyribose nucleat acid*), sebagian besar oleh perusahaan swasta. Direktur Jenderal Industri Dagang Kecil dan Menengah, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Marwoto, menyatakan bahwa cukup banyak pengetahuan tradisional Indonesia yang sudah dipatenkan di luar negeri. Ia menyebutkan salah satu corak batik yang dipatenkan di Belanda dan rancangan mebel rotan dari Cirebon yang sudah didaftarkan di Amerika Serikat, (*Bali Post*, 27 Oktober, 2001).

Kasus di atas menunjukkan bahwa ada kesenjangan di antara norma tradisional masyarakat, khususnya di negara-negara berkembang, dengan ketentuan TRIPs. Banyak inovasi di Indonesia seperti sistem subak di Bali, tenun ikat, jamu, pembuatan tempe, musik keroncong, terjadi secara terbuka, melalui proses panjang kerja kolektif atau komunal, seringkali secara spontan, dan sama sekali tak ada maksud komersialisasi pada awalnya. Sehingga, tidak ada seorang pun

yang sesungguhnya menyatakan diri berhak menjadi pemilik ciptaan tersebut. UU Paten dan Hak Cipta yang baru memaksa masyarakat menjadikan semua inovasi yang terjadi di ranah publik itu menjadi milik pribadi, suatu konsep tentang kepemilikan yang asing bagi mayoritas penduduk Indonesia. Contoh lain adalah kasus sengketa hak cipta yang dialami oleh seorang perajin perak dari Bali (lihat Kotak 6.4).

Demikian pula beberapa ORNOP mempertanyakan apakah UU mengenai Perlindungan Varietas Tanaman (PVT) dapat menguntungkan petani kecil. UU ini didasarkan pada UPOV, yaitu kesepakatan internasional di bidang perlindungan varietas tanaman yang ketentuannya mirip dengan paten. UPOV tidak mengakui hak petani atas benih. Dikhawatirkan UU PVT akan mempunyai dampak jangka panjang pada keanekaragaman hayati pertanian, ketahanan pangan, dan hak petani.

Sumber: Jhamtani dan Hanim (2002)

WTO Plus?

Dalam banyak hal, Indonesia telah menempuh liberalisasi sesuai dengan yang digariskan WTO. Menurut laporan Sekretariat WTO, hal tersebut dilakukan secara sepihak – artinya, dilakukan atas 'prakarsa penuh Indonesia sendiri', dan memang sudah sejalan dengan ketentuan-ketentuan di lembaga multilateral, misalnya, di sektor jasa keuangan. Pada tahun 1994, pemerintah Indonesia menempuh liberalisasi penanaman modal yang mengizinkan kepemilikan modal asing 100% dalam berbagai bidang usaha di dalam negeri. Kebijakan ini merupakan yang paling liberal di kawasan Asia Timur. Setelah tahun 1998 —pasca-krisis keuangan dan

KOTAK 6.4.

INOVATOR DITUDUH MENJIPLAK: KASUS PERAJIN BALI

Seorang perancang perhiasan perak dari Bali, Made Desak Suarti, digugat di pengadilan Amerika Serikat oleh Lois Hill, seorang perancang perhiasan dari New York. Menurut Hill, pemilik Ancient Modern Art, Suarti telah menjiplak enam rancangan perhiasan ciptaannya, sehingga menimbulkan kerugian US$ 600 ribu bagi perusahaannya. Suarti, pemilik Balinese Inc, menolak tuduhan tersebut karena menurutnya, ciptaannya selama ini merupakan rancangan yang sudah diwariskan turun temurun. Misalnya, rancangan kalung yang dikatakan mencuri desain Hill, adalah rancangan dengan corak Borobudur.

Balinese Inc. yang memasuki pasar Amerika Serikat sejak 1973, sekarang menjadi pemimpin pasar untuk produk perhiasan perak di negara tersebut. Menurut suami Suarti, gugatan itu — yang didaftarkan di Pengadilan Distrik bagian Utara New York, lebih merupakan persaingan dagang karena perusahaannya mampu menjual perhiasan perak dengan harga terendah, yaitu hanya 65 sen dolar per gram; sementara perusahaan milik Hill menjual dengan harga US$ 1,2 per gram. Perancang lain bahkan menjual lebih mahal lagi, US$ 3 per gram.

Seorang pengamat hukum, Putu Suasta, berpendapat kasus ini merupakan contoh ketidakseimbangan kekuatan antara negara berkembang seperti Indonesia dengan kekuatan negara adidaya, dalam hal ini Amerika Serikat. Ia mengatakan, hal ini merupakan bentuk kolonialisme baru, dan pemberian hak paten atas budaya tradisional di negara lain tidak dapat dibenarkan. Menurutnya, banyak perancang barang kerajinan di Bali yang tidak akan memintakan hak paten atas karyanya, karena karya-karya mereka ini selama ini sebenarnya tidak seutuhnya hasil ciptaan murni mereka sendiri, tetapi pengembangan lebih lanjut saja dari orang tua mereka secara turun temurun. Selain itu, menurut Suarti, mendapatkan hak paten di Amerika Serikat juga memakan biaya besar, mencapai US$ 600 per satu permohonan paten.

Kasus Suarti, dapat saja terjadi pada para perancang kriya tradisional lainnya, seperti para pembatik, perajin tenun ikat,

pematung dan pemahat, yang menciptakan sesuatu berdasarkan karya nenek moyang mereka. Bagi Bali, kasus tersebut dapat mengancam kelangsungan para pencipta dan seniman lokal dan tentu saja, terhadap pendapatan devisa negara, karena ekspor kerajinan perak Bali pada 1988 mencapai US$ 29 juta. Masalah yang sama juga akan terjadi pada perajin dan pengusaha kecil di daerah lain di Indonesia. Hal ini disebabkan karena apabila suatu karya telah diberi hak cipta di Amerika Serikat, maka ekspor hasil karya sejenis ke negara itu tidak akan diterima.

Masalahnya, UU Hak Cipta yang baru juga memberikan perlindungan HaKI pada karya-karya yang terjadi dalam ranah publik (public domain). Sehingga, kasus seperti Suarti bisa dipersengketakan tidak lagi di Amerika Serikat, tapi juga di Indonesia. Bisa jadi, batik tidak akan jadi milik orang Indonesia, melainkan perancang dari luar negeri. Dengan meratifikasi TRIPs bulat-bulat, tanpa kajian dan penyesuaian, pemerintah mengesahkan privatisasi karya yang menjadi warisan nasional, yang hanya akan menguntungkan orang per orang, bukan kelompok masyarakat asal-muasal yang sebenarnya.

Sumber: Jakarta Post, 4 Oktober 1999, Bali Post, 27 Oktober 2001

ekonomi kawasan, semakin banyak sektor yang tadinya tertutup untuk penanaman modal asing langsung (*foreign direct investment*) mulai dibuka.

Saat ini, ada rencana menyusun kebijakan yang mengizinkan pemodal asing bisa memiliki penuh perusahaan induk (*holding companies*) di Indonesia. Rancangan kebijakan baru (mungkin dalam bentuk Rancangan Undang-undang, RUU) tentang hal ini sedang dibahas. Kemungkinan ketentuan di dalamnya akan sangat liberal, dengan dasar perlakuan sama

bagi semua pemodal, atau prinsip perlakuan nasional (*national treatment*) yang tanpa preferensi dan non-diskriminatif. Bahkan, sejak tahun 1995, Indonesia telah menghapus semua persyaratan yang mengharuskan investor asing menggunakan kandungan lokal, kecuali dalam pembelanjaan pemerintah. Hal ini dilakukan lebih awal daripada yang ditentukan di dalam kesepakatan TRIMs (lihat lagi Bab 2) yang secara resmi baru efektif pada Januari 2000.

Beberapa kebijakan liberalisasi lain diambil oleh pemerintah Indonesia di bawah tekanan Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia, terutama selama puncak krisis keuangan dan ekonomi kawasan tahun 1997-1998. Sebenarnya, kebijakan liberalisasi yang dipaksakan oleh persyaratan Bank Dunia sudah dimulai pada tahun 1980-an, yakni ketika Indonesia menghadapi krisis neraca pembayaran. Pada waktu itu, Bank Dunia mendorong Indonesia meliberalisasikan beberapa sektor seperti transportasi laut, penerbangan, dan jasa listrik, serta meliberalisasikan penanaman modal dalam badan-badan usaha milik negara (BUMN). Swastanisasi dimulai pada waktu itu melalui penanaman modal asing di Perusahaan Air Minum (PAM).

Ketika IMF memberi pinjaman untuk mengatasi krisis ekonomi tahun 1997, persyaratan yang diajukan juga berupa liberalisasi beberapa sektor. Sebagai contoh, Surat Perjanjian atau *Letter of Intent* (LoI) awal dengan IMF menyebutkan bahwa Indonesia harus membuka pasar bagi beras, gula, kedelai, dan gandum. Walaupun benar bahwa impor gandum dimonopoli, tetapi liberalisasi komoditi lain menyajikan berbagai masalah bagi petani kecil. IMF juga meminta agar

monopoli BULOG (Badan Urusan Logistik) dihapuskan. Karena marak dengan korupsi dan salah urus, memang hal ini nampak merupakan solusi yang baik, tetapi fungsi BULOG dalam melindungi petani seharusnya tetap dipertahankan.

Dalam hal ini, pemerintah Indonesia terlalu patuh, karena bahkan pemerintah Amerika Serikat pun –yang selama ini justru paling gencar menganjurkan dan memaksakan liberalisasi perdagangan, masih melakukan berbagai tindakan untuk melindungi petaninya. IMF juga mendorong liberalisasi sektor tenaga listrik, air, dan penanaman modal, pada tingkat yang dapat disebut sebagai 'WTO Plus', karena bahkan di WTO sendiripun isu tersebut masih dalam tahap pembahasan. Pasar tenaga listrik, misalnya, akan dideregulasi secara penuh pada tahun 2007. Sekarang, perusahaan swasta menguasai pasokan tenaga listrik di dalam negeri, tetapi transmisi dan distribusinya masih tetap dipegang oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN). Karena itu, dalam laporannya, Sekretariat WTO menganggap sektor ini belum benar-benar 'direformasi'.

Salah satu aspek liberalisasi yang menjadi sorotan adalah sektor pelayanan umum, misalnya pengadaan air bersih, kesehatan, dan pendidikan. Contoh mengenai hal ini adalah perubahan struktural di bidang pengelolaan sumberdaya air yang dilakukan pemerintah sebagai persyaratan dari Bank Dunia. Pada tahun 1999, pemerintah Indonesia dan Bank Dunia menyepakati pinjaman sebesar US$ 300 juta berkaitan dengan Pinjaman untuk Penyesuaian Sektor Sumberdaya Air (*Water Resources Sector Adjustment Loan* –WATSAL) (Ardhianie, 2004). Persyaratan terkait pinjaman tersebut adalah pembaruan kebijakan, kelembagaan, dan pengelolaan

sumberdaya air dengan prinsip-prinsip yang selintas mengandung unsur efisiensi dan konservasi. Tetapi dalam pelaksanaannya, penyesuaian struktural ini memperkenalkan beberapa konsep yang mengarah pada komodifikasi dan komersialisasi air, bukan pengelolaan yang adil. Misalnya, Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian No.14/2001, tentang Arahan Kebijakan Nasional Sumberdaya Air, mengatakan bahwa kebijakan nasional mengenai sumberdaya air juga bertujuan menciptakan kepastian hukum bagi swasta untuk berperan dalam pengelolaan sumberdaya air.

Demikian pula proses penyusunan UU No.7/2004 tentang Sumberdaya Air diwarnai perbedaan cara pandang dan kepentingan mengenai pengelolaan air secara berkelanjutan dan berkeadilan. Beberapa ORNOP menganggap bahwa UU tersebut sarat dengan nuansa swastanisasi penyediaan air bersih, tapi tidak secara tegas mengatur konservasi air ataupun memperkuat hak masyarakat atas air. UU tersebut memperkenalkan hak guna atas air, mengubah konsep air bersih hanya sekadar menjadi air minum pada tingkat rumah tangga, dan bahkan kurang ketat mengatur ekspor air ke luar negeri. Membuka peluang ekspor air dianggap berbahaya karena banyak pemerintah daerah akan tergoda melakukannya, padahal baru sekitar 40% rakyat Indonesia yang memperoleh pelayanan air bersih yang memadai. Ironisnya, swastanisasi dan liberalisasi jasa pelayanan air belum dibahas tuntas di WTO, tetapi Indonesia malah telah menyusun peraturan yang sangat mengarah kepada hal tersebut.

Contoh lain mengenai kontroversi liberalisasi jasa adalah di bidang pendidikan (lihat Kotak 6.5). Ada kesan, pemerintah Indonesia melakukan liberalisasi terlalu cepat dan terlalu banyak tanpa pijakan data yang memadai dan tanpa mempertimbangkan dampak jangka panjang. Hal yang terutama perlu dipertimbangkan adalah dampak liberalisasi dan swastanisasi jasa pelayanan umum bagi masyarakat miskin serta masyarakat yang tinggal jauh dari perkotaan, di mana pelayanan umum masih amat minim. Pertanyaan mendasar adalah, apakah pihak swasta yang memang berkegiatan untuk mendapatkan laba, mampu dan mau melakukan kegiatan setengah sosial untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut?

Katup Pengaman

Seperti yang diuraikan pada Bab 2, beberapa peraturan WTO memungkinkan penerapan kebijakan pengaman untuk melindungi industri dan produsen dalam negeri, serta mengamankan proses pembangunan nasional. Indonesia sudah mulai menerapkan katup pengaman (*safeguard*) tersebut, walaupun belum terlalu intensif. Contoh di tiga bidang berikut ini menggambarkan kebijakan katup pengaman tersebut[14].

Yang pertama di bidang pembelanjaan pemerintah. Sektor ini digunakan sebagai kebijakan industri yang signifikan oleh

[14] Informasi contoh pembelanjaan pemerintah, *anti-dumping* dan *safeguard* diambil dari TPR (2003), sementara contoh tentang pertanian ditambahkan dari Saragih (2003).

KOTAK 6.5.

PERLUKAH LIBERALISASI JASA PENDIDIKAN?

Pada akhir Oktober 2004, media massa memberitakan penegasan pemerintahan baru Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk meliberalisasikan sektor pendidikan di Indonesia sejalan dengan rencana di WTO. Menurut Menteri Perdagangan, Mari E. Pangestu, pemerintah tetap akan mempertimbangkan kondisi sektor pendidikan lokal dalam perundingan di WTO, terutama sejauh mana sektor tersebut akan dibuka untuk kompetisi dengan pihak asing dan jadwal waktu penerapannya. "Masalahnya bukan soal menolak liberalisasi sektor pendidikan, tetapi kapan dan sejauh mana kita akan membuka sektor ini", kata Mari.

Berita tersebut memicu diskusi di Forum WTO, melalui internet. Ada peserta diskusi yang mempertanyakan bagaimana Menteri Perdagangan bisa melontarkan pendapat demikian tanpa kajian terlebih dahulu tentang potensi manfaat dan risiko, dan tanpa berembug dengan para pemangku kepentingan. Ada pula informasi bahwa dalam perundingan bilateral, memang beberapa mitra dagang Indonesia (antara lain Amerika Serikat, Australia, dan Selandia Baru) telah mengajukan permintaan liberalisasi sektor-sektor baru di luar komitmen yang telah dibuat Indonesia. Sektor baru tersebut adalah jasa di bidang lingkungan hidup, pelayanan bisnis, jasa terkait energi, kesehatan, dan lingkungan. Australia, misalnya, berminat pada jasa pelatihan dan pengajaran bahasa Inggris, sementara Selandia Baru minta agar semua jenjang pendidikan dibuka untuk pihak asing. Amerika Serikat memusatkan pada pendidikan tinggi. Setiap perundingan yang dilakukan, dihadiri juga oleh wakil dari Departemen Pendidikan Nasional, tetapi tidak diketahui dengan pasti posisi mereka yang sebenarnya.

Rencana liberalisasi juga dipertanyakan oleh beberapa kalangan perguruan tinggi. Rektor Universitas Gajah Mada, misalnya, mengatakan, "Perguruan tinggi bukanlah komoditi bisnis, tapi bertugas mentransfer ilmu dan pengetahuan, serta membantu proses pembangunan bangsa. Jadi bagaimana bisa diatur dalam kerangka rezim perdagangan bebas?" Forum Rektor Indonesia tengah mempersiapkan pernyataan untuk menolak rencana tersebut.

Ada pula pertanyaan, apabila sistem kelas jauh universitas lokal dilarang (misalnya, ITB membuka kelas jauh di Jakarta), mengapa universitas asing diizinkan beroperasi? Sebenarnya, ada wacana tentang peraturan yang melarang kelas jauh, dengan alasan peserta didik dirugikan karena fasilitas tidak lengkap. Ada kasus di mana satu universitas asing beroperasi di Jakarta, dengan tempat kuliah sementara di perkantoran, perpustakaannya minim, dan dosennya kadang-kadang tidak datang dari luar negeri, sehingga digantikan dosen lokal. Artinya, universitas asing hanya memberikan 'fasilitas gengsi' lewat namanya, tetapi bukan 'fasilitas pendidikan' yang sesungguhnya.

Di sisi lain, harus diakui bahwa mutu dan sistem pendidikan di Indonesia sangat jauh tertinggal di banding negara-negara lain, bahkan dalam lingkup Asia Tenggara. Dalam kaitan ini, jika membuka sektor pendidikan dapat meningkatkan mutu dan memberikan kesempatan belajar yang lebih baik, maka tidak ada masalah. Untuk itu, perlu ditetapkan ukuran prioritas sub-sektor pendidikan mana yang memang perlu dibuka kepada pihak luar, misalnya, sub-sektor pendidikan kejuruan dalam rangka meningkatkan kapasitas para pekerja Indonesia. Selain itu, peraturan mengenai alih teknologi, alih pengetahuan, alih ketrampilan, dan pembagian keuntungan perlu diatur dan dilaksanakan dengan cermat agar memberikan keuntungan optimum bagi masyarakat Indonesia.

Masalahnya selama ini koordinasi dalam kebijakan di bidang jasa masih lemah, dan lembaga-lembaga pembina pelayanan jasa tidak mempunyai arahan serta rencana yang jelas. Pada akhirnya, melalui forum diskusi, Mari juga mengklarifikasi bahwa ia tidak mengatakan sektor pendidikan harus diliberalisasikan, melainkan, "...kita perlu meninjau bagaimana kita akan membuka sektor jasa, seperti pendidikan."

Di luar klarifikasi itu, sebagai bangsa, Indonesia tetap perlu mengkaji, mempertimbangkan, dan dengan hati-hati memutuskan komitmen dalam GATS di WTO. Pemerintah perlu menyiapkan kajian menyeluruh peran sektor jasa bagi pembangunan dalam jangka panjang, khususnya dalam mendukung sektor ekonomi lainnya. Selanjutnya, dalam perundingan di GATS, perlu dikaji keseimbangan antara

manfaat dan dampak negatif. Terakhir, semua pihak perlu dengan sungguh-sungguh mempertimbangkan kerugian dan keuntungan liberalisasi jasa pendidikan secara menyeluruh, dalam arti tidak dilihat semata-mata sebagai proteksi pendidikan dalam negeri, tapi untuk kepentingan bangsa secara lebih luas baik dari aspek peningkatan mutu pendidikan nasional, penghematan devisa, maupun aspek sosial budaya.

Sumber: *The Jakarta Post*, 27 Oktober, 2004, diskusi Forum WTO

pemerintah, mengingat pembelanjaan tahunan pemerintah (jasa, produk, dan pekerjaan umum) diperkirakan meningkat dari 5,7% dari GDP pada tahun 1998 menjadi 7% pada tahun 2000. Sektor ini tertutup bagi pemasok asing, kecuali produk tertentu yang tidak dapat disediakan oleh pemasok dalam negeri, atau bila melibatkan kontrak pekerjaan yang besar. Kebijakan yang ditempuh melalui Keputusan Presiden (KEPPRES) No.18/2000 bertujuan meningkatkan penggunaan produksi dan jasa dalam negeri, dalam rangka memperluas lapangan pekerjaan dan meningkatkan kemampuan industri nasional.

Di bidang pengamanan, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No.34/1996 untuk menanggulangi praktik *dumping* dan subsidi, serta KEPPRES No.84/2002 mengenai Tindakan Pengamanan atau *Safeguard*. Keduanya amat penting sebagai katup pengaman menghadapi kondisi ekonomi sulit serta praktik perdagangan yang tidak adil. Berkaitan dengan itu, pemerintah juga telah membentuk Komite *Anti-Dumping* Indonesia (KADI) dan Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI).

Kedua katup pengaman tersebut penting karena dari tahun 1996 hingga 2002, Indonesia menghadapi 99 kasus *anti-dumping*, 9 kasus tuduhan subsidi dan 7 kasus *safeguards*. Tapi Indonesia hanya mengajukan 23 kasus *anti-dumping* saja (subsidi ataupun *safeguard* tidak sama sekali). Salah satu kasus adalah Indonesia bersama Australia, Brazil, Chile, Uni Eropa, India, Jepang, Korea Selatan, Thailand, Kanada, dan Meksiko menuntut pemerintah Amerika Serikat mencabut UU mengenai *Continued Dumping* and *Subsidy Offset* (CDSOA) tahun 2000. UU ini dianggap sebagai proteksi tidak adil karena memberikan insentif keuangan kepada industri domestik AS untuk meminta penyelidikan *anti-dumping* atau subsidi terhadap produk impor. Langkah kebijakan ini dianggap tidak sesuai dengan peraturan WTO.

Pelaksanaan *anti-dumping* di Indonesia nampak masih lemah, karena merupakan hal yang baru. Bandingkan dengan AS yang sudah punya UU *Anti-Dumping* sejak 1921. Demikian pula, PP No.34/1996 ini tidak dapat melindungi produsen dalam negeri dari arus impor yang deras karena mensyaratkan, subsidi dan *dumping* dari produk impor tertentu harus dibuktikan dulu. Karena itu diterbitkan Keppres No. 84/2002 tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Akibat Lonjakan Impor (*safeguards*) yang tidak mempersyaratkan *dumping* dan subsidi. Begitu ada lonjakan impor yang merugikan atau mengancam industri domestik secara serius, ketentuan Keppres dapat diberlakukan. Pengamanan ini bersifat sementara dan harus dilaporkan kepada Committee on Safeguards di WTO (Forum WTO, 2003).

Menurut laporan WTO, Indonesia adalah negara ke-11 terbesar yang menggunakan kebijakan pengaman, dengan mengajukan 43 kasus *anti-dumping*, antara tahun 1996 hingga 2002. Selanjutnya, dari 27 kasus *anti-dumping* yang diselidiki pada tahun 1998-2002, 15 kasus diputuskan dengan langkah provisional (sementara), 9 berhasil mencapai langkah definitif (ada tarif *anti-dumping*), 7 di antaranya tetap berlaku hingga Februari 2003. Selain itu, pada tahun 2001 juga diterbitkan Surat Keputusan (SK) Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 216/MPP/Kep/7/2001 yang mengatur tata cara dan persyaratan penyelidikan impor produk yang diduga di-*dumping* atau disubsidi guna memfasilitasi pelaksanaan peraturan *anti-dumping* dan subsidi tersebut.

Sebaliknya, hingga Februari 2003, Indonesia belum menerapkan KEPPRES tentang katup pengaman tadi, karena lembaganya baru dibentuk. Demikian pula, Indonesia nampaknya belum menggunakan fasilitas kesulitan neraca pembayaran untuk mengurangi impor dan meningkatkan tarif impor secara sementara, padahal diketahui Indonesia sedang mengalami krisis dalam bidang tersebut. Koordinasi tetap merupakan hal yang sulit dalam menerapkan katup pengaman. Selama ini, ada perbedaan pendapat antara Departemen Keuangan dengan departemen pelaksana teknis (misalnya, Departemen Perdagangan dan Departemen Pertanian) mengenai penyelarasan tarif. Contoh, Departemen Pertanian menghendaki tarif masuk impor produk strategis seperti kedelai, gula, udang, jagung, dan beras dinaikkan. Tetapi, Departemen Keuangan ingin menggunakan pendekatan WTO, padahal belum tentu negara anggota WTO yang lain

mematuhi peraturan tersebut. Akibatnya, selama lima tahun terakhir, masalah penyelarasan tarif masuk masih belum terselesaikan. Berkaitan dengan hal tersebut, ada pandangan bahwa pemerintah Indonesia tergolong kurang melindungi industri dalam negeri dari dampak liberalisasi pasar maupun dalam menyikapi perdagangan yang tidak adil. Hal ini menimbulkan kerugian triliunan rupiah di sektor riel (*Bali Post*, 27 Oktober 2004).

Contoh ketiga berkaitan dengan perlindungan konsumen dan petani. Pemerintah Indonesia masih menerapkan kendali harga atas beberapa produk peka yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak, seperti beras, bahan bakar, gas, garam, dan semen, serta pelayanan publik seperti pengadaan listrik, telekomunikasi dasar, dan transportasi. Di dalam negeri, kebijakan ini dikritik karena dianggap tidak tepat sasaran (artinya tidak dinikmati kaum miskin), dan tidak diiringi pengawasan serta penegakan hukum atas pelanggaran yang terjadi. Di lingkup perdagangan internasional, kebijakan ini dianggap sebagai praktik perdagangan yang tidak adil dan anti-pasar. Contoh mengenai hal tersebut mungkin tercermin dari subsidi pupuk untuk petani padi gurem, yang diperkenalkan kembali pada tahun 2003 —setelah dicabut pada tahun 1998, sebagai bagian persyaratan pinjaman dari IMF. Menurut Sekretariat WTO dan juga beberapa berita di media massa nasional, subsidi yang diarahkan untuk pupuk dalam negeri dapat diartikan sebagai dukungan bagi produsen pupuk, bukan konsumen pupuk, yaitu petani.

Pada tingkat internasional, pemerintah mencoba memperjuangkan katup pengaman bagi petani dan pertanian Indo-

nesia dengan menggagas konsep 'produk strategis' (*strategic product* —SP) dalam perundingan mengenai pertanian di WTO (AoA). Konsep ini mengusulkan agar produk-produk tertentu yang dihasilkan oleh negara berkembang dilindungi dalam rangka pembangunan pedesaan dan menegakkan ketahanan pangan. Gagasan tersebut memicu pembentukan Aliansi untuk Produk-Produk Strategis/Mekanisme Pengaman Khusus (*Alliance for Special Products/Special Safeguard Mechanism* —SP/SSM)[15], yang kemudian dikenal sebagai kelompok G-33, dan diketuai oleh Indonesia (Lihat bab 3).

Indonesia dan TPR

Sejak menjadi anggota WTO, Indonesia sudah dua kali menjalani kajian dalam bentuk Kaji ulang Kebijakan Perdagangan (*Trade Policy Review* –TPR; lihat lagi Bab 2), yaitu pada 1998 dan 2003. TPR adalah alat untuk mengkaji apakah anggota WTO sudah mengambil langkah-langkah untuk melaksanakan komitmennya sesuai dengan kesepakatan di dalam WTO atau sesuai dengan jadwal komitmen yang diikatkan (diberitahukan) ke Sekretariat WTO.

Dalam proses TPR, ada laporan yang disampaikan oleh pemerintah dan Sekretariat WTO. Sebagian besar informasi

[15] SP atau produk khusus adalah usulan agar produk pertanian yang terkait dengan upaya pengembangan ketahanan pangan, pembangunan pedesaan, dan pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang dikecualikan dari proses liberalisasi pasar lebih lanjut. Indonesia baru mendaftarkan empat komoditi saja yaitu padi, kedelai, jagung, dan gula. SSM adalah usulan mekanisme pengamanan khusus untuk membatasi impor dengan menerapkan aturan tertentu secara sementara pada saat atau selama jangka waktu tertentu, misalnya, ketika menghadapi tingkat impor yang tinggi dan harga yang rendah secara tiba-tiba. Informasi lebih rinci, lihat kembali Bab 3.

mengenai tarif dan komitmen lain yang diuraikan di atas tadi diambil dari laporan TPR 2003, yang disampaikan oleh pemerintah Indonesia maupun yang disusun oleh Sekretariat WTO (Dokumen WT/TPR/G/117, TPR dan WT/TPR/S/117). Laporan-laporan tersebut terdiri dari lima bagian utama, yaitu:

- Keadaan perekonomian yang menggambarkan pertumbuhan serta reformasi di bidang ekonomi.
- Kerangka kebijakan perdagangan berisi uraian tentang peraturan dan penyusunan kebijakan.
- Perkembangan kebijakan perdagangan berkaitan dengan tarif dan praktik-praktik perdagangan lain, termasuk subsidi dan hambatan ekspor atau impor, persaingan usaha, dan HaKI.
- Perkembangan kebijakan sektoral mencakup berbagai bidang seperti pertanian, kehutanan, lingkungan, sektor jasa, dan lain-lain.
- Prospek ke depan.

Jika dicermati isinya secara rinci, maka terlihat TPR mencakup hampir semua aspek pembangunan, termasuk perlindungan konsumen dan kebijakan-kebijakan yang sebenarnya tidak masuk ke arena perdagangan, yaitu pembelanjaan pemerintah dan persoalan penanganan korupsi.

Proses selanjutnya adalah pertemuan yang mana negara-negara anggota lain dapat mengajukan berbagai pertanyaan yang harus dijawab oleh negara yang sedang menjalani TPR, dalam hal ini Indonesia. Pertemuan dan tanya jawab ini menarik untuk disimak, karena memperlihatkan niat dan dukungan negara anggota WTO yang lain (WTO, 2003b).

Sebagai contoh, beberapa negara maju umumnya menanyakan reformasi di bidang kebijakan dan pelaksanaan beberapa komitmen. Jepang, misalnya, mengatakan Indonesia menduduki peringkat ketiga di dunia dalam hal pembajakan HaKI, dan karena itu mendorong pemerintah untuk mengambil langkah-langkah penegakan hukum lebih lanjut. Kanada, Jepang, Amerika Serikat, dan Uni Eropa mempertanyakan kesenjangan antara tarif yang diikatkan dan tarif yang diberlakukan, karena hal ini akan menimbulkan ketidakpastian dalam perdagangan. Kanada selanjutnya mempertanyakan kebijakan desentralisasi kewenangan pemerintah yang dianggapnya sering membingungkan, dan mendorong adanya kebijakan yang tumpang tindih antara pusat dan daerah. Negara ini juga mengecam proses tender dalam hal pembelanjaan pemerintah yang dianggap tidak transparan. Selandia Baru mendorong agar Indonesia mengajukan penawaran tentang liberalisasi lebih jauh di bidang jasa. Uni Eropa mengatakan, mereka menghargai upaya reformasi di Indonesia , tetapi melihat bahwa masalah dalam hal sistem peradilan yang efektif, tata kelola pemerintahan yang baik, dan pemberantasan korupsi, tetap merupakan isu yang sulit di Indonesia.

Amerika Serikat menghargai peran Indonesia dalam memajukan liberalisasi perdagangan melalui Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik (Asia Pacific Economic Cooperation –APEC) dan Kesepakatan Perdagangan Bebas di ASEAN (ASEAN Free Trade Agreem nt –AFTA). Tentu saja, Amerika Serikat tetap mengatakan khawatir dengan beberapa kebijakan perdagangan Indonesia, seperti larangan impor bagian-bagian ayam. Selain itu, mereka mengatakan bahwa TPR akan membantu Indo-

nesia mengidentifikasi bidang-bidang jasa yang dapat diliberalisasikan lebih lanjut dan cara menarik penanaman modal. Yang mengkhawatirkan adalah pernyataan mereka bahwa kedua negara akan memperkuat hubungan melalui Kesepakatan Kerangka Perdagangan dan Investasi[16]. Terakhir, Amerika Serikat menawarkan bantuan di bidang penegakan hukum HaKI.

Sementara itu, komentar negara berkembang berbeda. Thailand, atas nama ASEAN, menghargai upaya Indonesia dalam mencoba mengatasi krisis ekonomi tanpa mengabaikan kerjasama kawasan. Negara ini mengatakan bahwa upaya Indonesia meliberalisasi bidang keuangan, telekomunikasi, dan jasa kelautan, yang sudah melampaui sasaran, haruslah dihargai dan diberi imbalan pada perundingan jasa berikutnya.

Wakil dari Djibouti mengatakan bahwa —seperti negara berkembang lain, Indonesia menghadapi masalah dalam melaksanakan peraturan WTO. Karena itu, ia meminta anggota lain untuk tidak mengemukakan terlalu banyak pertanyaan tidak penting, karena Indonesia sudah berupaya keras mematuhi peraturan WTO. Demikian pula, Malaysia mengecam beberapa isu yang dikemukakan dalam pertemuan tersebut, yang dirasa tidak perlu. Mereka mengatakan bahwa tujuan TPR adalah mengkaji kebijakan ekonomi, perdagang-

[16] Isu ini amat mengkhawatirkan, karena menjurus pada perjanjian perdagangan bebas secara bilateral. Di banyak negara berkembang, perjanjian bilateral dengan negara maju, seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa, biasanya menimbulkan perubahan kebijakan yang justru mengarah pada 'WTO-plus' atau liberalisasi perdagangan dan penanaman modal yang melampaui persyaratan maupun komitmen di WTO.

an, dan investasi anggotanya, bukan mempertanyakan tentang kebijakan politik dan tata kelola suatu negara anggota.

Uraian tentang tanggapan di atas menunjukkan beberapa hal penting. Pertama, walaupun Indonesia sudah melaksanakan liberalisasi sepihak, negara maju masih tetap mendorong liberalisasi lebih lanjut, terutama di bidang jasa. Pertanyaannya, apakah ada imbal baliknya bagi Indonesia? Kedua, nampak jelas bahwa TPR digunakan negara maju untuk mengecam keseluruhan sistem politik dan hukum suatu negara, bukan hanya kebijakan perdagangan. Ketiga, berkaitan dengan hal kedua, terlihat jelas kepentingan terselubung negara maju, yaitu HaKI, liberalisasi jasa, dan juga pembelanjaan pemerintah yang memang sangat ingin mereka pengaruhi. Keempat, terlihat bahwa negara-negara berkembang sudah mulai saling mendukung seperti tercermin dari pernyataan Djibouti dan Malaysia. Terakhir, seluruh proses TPR menunjukkan betapa suatu negara yang menjadi anggota WTO akan menghadapi pertanyaan-pertanyaan dan kecaman mengenai cara mengelola dan mengurus negara. Lebih jauh, hal tersebut mencerminkan penciutan ruang untuk membuat kebijakan di masa depan.

Bahwa tata kelola, penegakan hukum, dan korupsi, masih tetap masalah besar di Indonesia memang benar. Tetapi itu adalah persoalan yang harus diselesaikan oleh bangsa dan rakyat Indonesia sendiri, bukan melalui komitmen reformasi di WTO. Pemerintah haruslah bertanggung gugat kepada rakyatnya sendiri, bukan kepada negara maju di arena WTO. Selain itu, dari TPR jelas bahwa Indonesia sudah "amat rajin" menurunkan tarif dan melakukan liberalisasi perdagangan, namun keuntungan apakah yang diperoleh Indonesia? Apakah

seharusnya Indonesia tidak lagi ditekan untuk melakukan liberalisasi lebih jauh? Ternyata tidak, Indonesia tetap menghadapi tekanan untuk membuka pasar, misalnya dalam bidang jasa pendidikan seperti dikemukakan di atas.

Meluruskan salah urus

Sudah saatnya Indonesia meluruskan salah urus perdagangan internasional yang selama ini terjadi. Sudah saatnya, Indonesia berhenti menjadi penonton dan pengikut dalam kancah perundingan perdagangan internasional, dan berperan secara aktif mempengaruhi proses dan substansi perundingan tersebut. Karena itu, diperlukan pembenahan di berbagai sektor pemerintahan dan masyarakat. Langkah-langkah berikut ini perlu diambil guna meluruskan salah urus tersebut selama ini.

- **Pembelajaran nasional.** Seluruh jajaran pemerintah, eksekutif maupun legislatif, baik pusat maupun daerah, harus mempelajari beberapa prinsip dasar dan berbagai perjanjian dalam WTO. Misalnya, Departemen Pertanian perlu mempelajari kesepakatan di bidang pertanian, juga mengenai HaKI dan kesepakatan Sanitari dan Fitosanitari (SPS). Jajaran pemerintah maupun anggota legislatif tidak seharusnya malas atau malu belajar mengenai WTO, karena ini merupakan kesepakatan yang amat penting bagi masa depan bangsa. Pembelajaran juga perlu dilakukan di tingkat pelaku usaha dan masyarakat sipil, serta para akademisi. Saat ini pembelajaran terjadi secara parsial dan tidak holistik. Dalam pembelajaran ini, yang terpenting adalah kajian tentang dampak positif dan negatif keanggotaan Indonesia dalam WTO.

- **Penguatan informasi dan data.** Pemerintah –bekerjasama dengan perguruan tinggi dan lembaga-lembaga penelitian, harus memperkuat informasi dan data dasar yang penting bagi pengambilan keputusan berkaitan dengan perundingan-perundingan di WTO. Misalnya, perlu data dasar tentang produk pertanian strategis dan jumlah petani komoditas tertentu, data keunggulan banding komoditi tertentu di beberapa negara tujuan ekspor, manfaat dan risiko perjanjian-perjanjian WTO dan bagaimana mengatasinya, dan sebagainya. Dalam hal ini, juga diperlukan kajian menyeluruh mengenai peraturan perundang-undangan yang ada agar tidak tumpang tindih atau bahkan saling bertolak belakang.

- **Penyusunan Rencana Induk.** Pemerintah bekerjasama dengan kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi masyarakat secara luas perlu menyusun suatu 'Rencana Induk' (*master plan*) perdagangan dalam dan luar negeri secara umum, pengembangan industri dan komoditas pertanian, perdagangan jasa, dan berbagai rencana induk lainnya sesuai kebutuhan, tapi terkait dengan pembangunan ekonomi dan perdagangan. Semua rencana induk itulah yang digunakan sebagai dasar untuk menyusun posisi nasional, sehingga mempermudah para perunding Indonesia menentukan sikap di arena WTO.

- **Membangun koordinasi dan penyelarasan kebijakan nasional dengan internasional.** Ketiga hal di atas perlu dijadikan landasan untuk membangun koordinasi kebijakan perdagangan di tingkat nasional dan internasional, sehingga dapat dijadikan dasar untuk merunding-

kan berbagai isu penting di tingkat WTO. Data dan rencana-rencana induk tersebut juga perlu dijadikan dasar untuk membangun sinergi dalam kebijakan dan program perdagangan dalam negeri sendiri.

- **Memperkuat partisipasi masyarakat.** Berbagai isu di dalam WTO mempengaruhi seluruh lapisan masyarakat. Pemerintah tidak bisa lagi bersikap eksklusif dan menentukan posisi nasional tanpa konsultasi publik. Legitimasi masyarakat juga diperlukan untuk memperkuat argumen utusan Indonesia ketika melakukan perundingan di WTO. Posisi Indonesia bisa menjadi kuat apabila didukung oleh masyarakatnya[17], karena strategi yang sama juga dilakukan oleh negara-negara maju.

- **Memperkuat ketrampilan dan perangkat perundingan.** Pemerintah perlu mereformasi kebijakan mengenai para perunding dan proses-proses perundingan untuk WTO. Penempatan dan pemindahan para pejabat terlalu sering dilakukan, sehingga tidak ada keberlanjutan 'daya ingat kelembagaan' (memori institusional). Seorang perunding yang sudah memahami isu dan ahli dalam merundingkan isu itu, bisa saja tiba-tiba dipindahkan ke bagian lain. Kebijakan seperti ini perlu diubah, dan harus dibuatkan struktur insentif bagi para perunding yang mengembangkan keahlian dalam bidang-bidang tertentu,

[17] Beberapa pejabat di Departemen Luar Negeri dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan mengatakan kepada ORNOP, betapa mereka merasa dibantu dengan protes dan petisi ORNOP, karena dapat mereka gunakan sebagai alat untuk melegitimasi posisi mereka di WTO.

sehingga pekerjaannya dapat dilanjutkan. Para perunding negara-negara maju biasanya menangani satu isu selama bertahun-tahun. Dan, apabila diganti, maka penggantinya dipersiapkan terlebih dahulu dengan cermat. Indonesia perlu mempelajari dan menerapkan cara tersebut. Selain itu, para perunding perlu dibekali perangkat-perangkat perundingan yang lebih kuat, yaitu sumberdaya manusia yang trampil, termasuk ahli hukum dagang internasional, dan data yang lengkap. Para perunding Indonesia perlu diberi mandat untuk lebih agresif, memiliki prakarsa dan berani meminta, tapi tetap dengan pola diplomasi kepala dingin. Sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak keempat di dunia, Indonesia adalah pasar yang potensial. Karena itu, sebenarnya Indonesia mempunyai posisi yang kuat, sehingga tidak perlu takut melancarkan prakarsa ataupun tuntutan.

- **Memperkuat kapasitas produksi dalam negeri.** Pihak swasta dari semua ukuran, dengan fasilitasi dari pemerintah, perlu meningkatkan kapasitas memproduksi barang (termasuk komoditi pertanian) dan jasa agar dapat bersaing dengan produk dari luar negeri. Karena begitu negara menjadi anggota WTO, maka pasar harus dibuka. Karena itu, kapasitas di dalam negeri perlu ditingkatkan melalui (Miljani, 2004):
  - Peningkatkan prasarana perdagangan dan penguatan kelembagaan yang berkaitan dengan perdagangan.
  - Peningkatan kapasitas produsen dalam melakukan peragaman produk dan meningkatkan ekspor, mengatasi ketidakpastian harga komoditi, dan mengelola pelestarian sumberdaya, guna meningkatkan daya saing.

Semua langkah di atas tidak bisa dituntaskan dalam waktu singkat, karena memerlukan proses konsultasi, konsolidasi, kajian, dan perencanaan. Karena itu, perlu langkah praktis yang dapat segera dilakukan untuk mengatasi kemungkinan dampak negatif, tetapi juga memfasilitasi kegiatan jangka panjang di atas. Saatnya tepat, karena Indonesia baru saja mempunyai pemerintah baru dengan presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Usulan langkah-langkah praktis tersebut adalah sebagai berikut:

1. Presiden menginstruksikan Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan dan Departemen Luar Negeri, untuk mengadakan *briefing* bagi para menteri dan gubernur (secara terpisah) tentang WTO. Hal ini amat penting, karena selama ini Departemen Perdagangan terkenal paling 'acuh, tidak mau belajar dan sulit diajak berkomunikasi' mengenai WTO. Narasumber berasal dari kalangan para pakar, juru runding WTO, ORNOP, serta kalangan pengusaha yang sudah mengalami masalah dengan peraturan WTO atau, paling tidak, sudah mengantisipasi dampak dari WTO.

2. Setelah *briefing*, Presiden menginstruksikan semua departemen untuk mengkaji dampak WTO bagi sektor masing-masing, dan menggunakan hasilnya untuk perencanaan. Departemen yang harus segera melakukan kajian adalah Departemen Peerindustrian, Departemen Perdagangan, Departemen Pertanian, dan departemen-departemen lain yang berkaitan dengan jasa, seperti Departemen Perhubungan.

3. Pemerintah perlu mempercepat proses penerjemahan semua kesepakatan WTO yang sedang dilakukan oleh Departemen Luar Negeri, agar dapat digunakan sebagai bahan kajian dan pembelajaran di tingkat departemen dan di masyarakat luas.

4. Pemerintah perlu mengadakan program pelatihan untuk meningkatkan ketrampilan dan keberanian para perunding Indonesia di WTO, merumuskan pola insentif bagi sumberdaya manusia yang sudah memahami WTO, dan mendayagunakan pengetahuan mereka semaksimal mungkin.

5. Membentuk Tim Nasional WTO yang lebih berorientasi pada pekerjaan riset dan perumusan posisi, bukan sekadar tim tanpa koordinasi. Jika perlu tim ini bersifat 'semi-pemerintah', sehingga tidak terjebak dalam urusan birokrasi dan koordinasi. Alternatif lain adalah membentuk kantor atau biro khusus mengenai globalisasi dan WTO, dipimpin langsung oleh Presiden. Di India, misalnya, ada WTO Center yang mengkaji semua kesepakatan WTO, kemungkinan dampaknya pada negara dan masyarakat, serta menyampaikan rekomendasi posisi. Indonesia perlu segera membentuk lembaga seperti itu.

6. Pemerintah perlu menghentikan ratifikasi lebih lanjut kesepakatan WTO, atau menunda dulu membuat undang-undang liberalisasi lebih jauh, sampai kaji ulang mengenai dampaknya diselesaikan, dan setelah ada strategi yang lebih jelas dan menyeluruh untuk menyiasati manfaat dan risiko yang ditimbulkan WTO secara khusus, dan liberalisasi perdagangan berbagai sektor secara umum.

7. Membuat tim khusus untuk bekerja cepat dalam waktu singkat mempelajari kesepakatan Paket Juli 2003 di WTO dan melihat peluang serta bahayanya kemudian mengajukan posisi nasional dalam perundingan selanjutnya di WTO termasuk KTM-IV.

8. Menunda semua rencana kesepakatan Free Trade Agreement (Kesepakatan Perdagangan Bebas), FTA ini seringkali memuat persyaratan WTO Plus dan bisa menjadi lebih berbahaya daripada kesepakatan di dalam WTO.

Akhir kata, begitu Indonesia memutuskan menjadi anggota WTO, maka liberalisasi pasar adalah konsekuensinya —dari paha ayam hingga teknologi canggih. Namun, seperti yang dikatakan oleh Miljani (2004), tantangan yang dihadapi adalah bagaimana agar liberalisasi pasar tidak berdampak negatif pada upaya melindungi lingkungan hidup, nilai-nilai, dan jati diri kita sebagai bangsa. Hal terpenting adalah agar pemerintah berhenti berpikir dan bertindak seolah-olah kesepakatan di WTO dan masalah perdagangan internasional adalah urusan pemerintah sendiri. Hanya dengan melibatkan partisipasi masyarakat, maka pemerintah bisa memetik manfaat keberadaan di WTO untuk pembangunan masyarakat secara adil.

❖❖

7

Pemberontakan Dunia Ketiga

"Jika peraturan WTO tidak adil dan penerapannya menimbulkan banyak masalah, mengapa pemerintah negara-negara sedang berkembang meratifikasi kesepakatan perdagangan tersebut?"

Pertanyaan ini sering disampaikan kepada saya dalam beberapa perbincangan, diskusi ataupun seminar. Jawaban sederhana atas pertanyaan itu adalah, 'multilateralisme' dan peraturan yang jelas.

Negara berkembang ingin menjadi anggota WTO untuk menghindari kerepotan menjalin kesepakatan bilateral ketika melakukan perdagangan internasional. Suatu negara tidak bisa mengadakan impor dan ekspor barang dengan negara lain tanpa kontrak perdagangan. Kadang-kadang, kontrak bilateral memberi keuntungan kepada negara yang kuat dan merugikan atau menekan negara yang lemah. Negara besar seperti Cina sekalipun, sebelum menjadi anggota WTO, menghadapi kesulitan memperbarui kontrak dagangnya dengan Amerika Serikat setiap tahun.

Menjadi anggota lembaga multilateral seperti WTO mempermudah suatu negara mengeskpor barang ke negara sesama anggota, tanpa harus melewati prosedur bilateral yang rumit dan menyulitkan. Selain itu, sistem multilateral memberikan pengamanan terhadap tindakan sanksi unilateral yang sering

dilakukan negara maju, misalnya embargo ekspor. Karena itu, walaupun tidak sepenuhnya menguntungkan, lembaga multilateral dianggap sedikit lebih baik daripada harus melakukan kontrak bilateral. Selain itu, mengingat jumlah negara berkembang lebih banyak, maka mereka merasa lebih aman dan kuat jika bersatu dalam lembaga multilateral. Dengan jumlah banyak ini, mereka berharap dapat mempengaruhi sistem tersebut (Das, 2003).

Dengan demikian, negara berkembang berharap bahwa WTO, sebagai lembaga multilateral yang didasarkan pada peraturan yang jelas, bisa menyediakan lingkungan yang stabil dan pasti bagi perdagangan mereka. Secara teoritis, anggapan tersebut tidak salah. Sebagai contoh, mekanisme di WTO tidak didasarkan atas nilai kekayaan suatu negara, dan tidak ada satu pun anggota yang mempunyai hak veto. Setiap negara mempunyai satu suara dan keputusan diambil berdasarkan pemungutan suara.

Jadi, di WTO, negara kecil atau berkembang mempunyai hak dan kemungkinan yang sama untuk mempersengketakan negara besar. Mereka juga mempunyai kemungkinan untuk menang. Prosedur sengketa, secara teoritis, didasarkan pada aturan yang jelas dan jadwal waktu yang pasti untuk penyelesaian kasus. Hal tersebut terlihat dari angka-angka berikut ini. Dari tahun 1995 hingga pertengahan 2002, konsultasi dalam kerangka penyelesaian sengketa mencapai 261 kasus, 93 di antaranya diajukan oleh negara berkembang. Dari Januari sampai Juni 2001, dari 111 kasus *anti-dumping* yang diajukan oleh 18 negara, 74 kasus diajukan oleh negara berkembang (Forum WTO, 2003).

Walaupun demikian, pengalaman nyata negara-negara berkembang tidaklah seindah teori tersebut, bahkan dapat dikatakan sangat bertolak belakang. Jumlah mereka yang besar ternyata belum mampu mempengaruhi sistem pembuatan keputusan di WTO, karena keputusan selalu diambil melalui konsensus dan bukan pemungutan suara. Suatu ironi besar, bahwa dalam konsensus yang seharusnya dimenangkan oleh jumlah terbanyak, ternyata dimenangkan segelintir negara maju. Hal ini terjadi karena kekuatan dan strategi yang dilancarkan oleh negara maju, selain karena kelemahan negara berkembang sendiri. Negara maju tidak melaksanakan komitmennya dengan baik, sementara negara berkembang menghadapi banyak persoalan sosio-politik ketika harus mengimplementasikan komitmen di WTO (Das, 2003).

Maka WTO, suatu lembaga multilateral, berubah menjadi arena perebutan kekuasaan atas pasar, atas ekonomi, bahkan atas hak untuk membangun kesejahteraan bangsa. Negara-negara berkembang perlu berjuang untuk merebut kembali arena multilateral tersebut, karena apabila dibiarkan, maka yang terjadi adalah 'penjajahan' gaya baru atas mereka. Bab ini menjelaskan upaya pemberontakan yang sudah dilakukan oleh negara Dunia Ketiga, dan yang masih perlu dilakukan di masa mendatang untuk merebut kembali hak atas pembangunan dan kesejahteraan rakyatnya. Uraian diawali dengan periode sebelum dan saat KTM-III di Seattle, 1999, hingga menjelang dan saat KTM-V di Cancun, 2003. Seperti diketahui, kedua KTM tersebut gagal mencapai kesepakatan (lihat kembali Bab 1). Bagian akhir bab ini menyajikan usulan mengenai strategi yang perlu diambil oleh negara berkembang dalam kerangka 'pemberontakan' yang lebih sistematis dan efektif.

Kaji ulang atau masalah penerapan?

Pada masa perundingan Putaran Uruguay, terutama pada 1993-1995, negara berkembang mempunyai harapan besar terhadap prospek kesepakatan mengenai peraturan yang jelas di bidang perdagangan bebas, yang kemudian terkandung dalam WTO (*Third World Resurgence*, 112/113, 2000; Das, 2003). Para perunding dari negara-negara berkembang membayangkan miliaran dollar akan dapat mereka raup dari perdagangan internasional. Para juru runding perdagangan itu dengan susah payah membujuk pemerintah mereka untuk mempertimbangkan keuntungan tersebut, dan mendukung langkah-langkah mereka dalam Putaran Uruguay.

Tetapi kenyataan berbicara lain. Ketika negara berkembang mulai mencoba menjalankan kesepakatan Putaran Uruguay satu per satu, mereka mulai sadar bahwa beban yang mereka pikul amatlah berat. Mereka menghadapi risiko 'dihukum' bila tidak melaksanakan kesepakatan-kesepakatan tersebut, tetapi juga menghadapi risiko 'menafikan pembangunan' mereka sendiri apabila melaksanakannya. Mereka juga enggan mengatakan bahwa mereka memerlukan waktu lebih panjang untuk menyelaraskan peraturan dan praktik perdagangan mereka. Mereka ingin menghindari rasa malu karena akan diolok-olok negara maju sebagai 'tidak mampu' dan 'tidak serius' menjalankan kewajiban sebagai anggota WTO. Dalam kenyataannya, mereka sulit mengakui bahwa mereka tidak paham, tidak tahu, dan tidak menduga apa sebenarnya isi dan dampak hasil Putaran Uruguay.

Maka, mereka mulai mempelajari perjanjian yang ada, baik secara mandiri, berkelompok, ataupun dengan bantuan

lembaga-lembaga seperti PBB dan ORNOP. Mereka mulai melihat bahwa kesepakatan dalam WTO tidak adil, tidak seimbang, dan banyak mengandung kelemahan. Mereka mulai melihat bahwa keuntungan yang dijanjikan tidak kunjung tiba, bahkan mereka terancam akan merugi. Kesadaran ini membentuk landasan bagi pemberontakan tahap awal.

Setelah dihadapkan pada usulan 'isu-isu baru' dalam KTM-I di Singapura 1996 (lihat lagi Bab 5), beberapa negara berkembang yang besar mulai berdiskusi, saling berbagi analisis. Mereka ingin memperkuat diri, maka mereka membentuk Kelompok Negara-negara Sepaham (*Like Minded Group* — LMG) yang terdiri dari sepuluh negara berkembang dari Asia, Afrika, dan Amerika Selatan, termasuk Indonesia. Mereka mulai membentuk kesatuan politis dalam menghadapi isu WTO, meskipun mungkin mereka mempunyai banyak perbedaan di bidang lain.

Pada saat yang sama, isu WTO mulai dikenal masyarakat sipil, sehingga mereka memaksa pemerintah di tingkat nasional agar mulai mengkaji manfaat dan risiko kesepakatan WTO. Isu mengenai HaKI dan kesehatan masyarakat, dampak kesepakatan pertanian bagi petani, dan kekhawatiran akan 'Isu Singapura' mulai dibicarakan dengan lebih terbuka dibanding pada masa Putaran Uruguay. Yang utama, mulai ada kesadaran bahwa kesepakatan di WTO didasarkan pada hukum, peraturan dan praktik di negara maju yang mungkin tidak sesuai dan belum dapat diterapkan di negara berkembang.

Beberapa negara berkembang mulai mengajukan usulan kaji ulang terhadap kesepakatan WTO. Usulan tersebut ditanggapi

dengan dingin, bahkan diacuhkan oleh negara maju, atau ditanggapi dengan olok-olok (Kotak 7.1). Sebaliknya, menjelang KTM-III, negara-negara maju mengajukan usulan baru diadakannya 'Putaran Milenium' (*Millenium Round*) yang (kata mereka!) lebih menyeluruh dan berisikan semua isu baru, termasuk 'Isu Singapura', lingkungan hidup, dan standar sosial (lihat lagi Bab 1, 2 dan 5). Menjelang KTM-III pula, asosiasi negara-negara berkembang makin kuat dan taktis. Mencermati keengganan negara maju mengkaji ulang WTO, mereka menggunakan istilah 'Isu Penerapan' untuk menggambarkan kesulitan mereka dalam mematuhi kesepakatan WTO. Menjelang KTM-III itu, negara berkembang mengajukan lebih dari 100 usulan mengenai penerapan WTO, termasuk di antaranya berkaitan dengan 'perlakuan khusus dan berbeda' (*special and different treatment* –SDT). Tidak satu pun usulan itu diterima oleh Sekretariat WTO, bahkan usulan tersebut tidak diketahui oleh Ketua Sidang, karena disabotase oleh Sekretariat.[1] Protes keras negara berkembang pada saat ini menjadi indikator bahwa Sekretariat WTO sebenarnya dikuasai oleh negara maju.

Kesombongan negara maju mencapai puncaknya di Seattle pada KTM-III. Amerika Serikat dan Uni Eropa berunding di antara mereka sendiri, mengacuhkan semua keluhan dan usulan negara-negara berkembang. Di negara yang mengaku

[1] Sekretariat WTO tidak seharusnya mempunyai peranan yang menentukan, karena WTO adalah organisasi yang ditentukan oleh anggotanya (*member driven organisation*); artinya sekretariat hanya bertugas memfasilitasi rapat, sidang, dan pertemuan, serta menyebarkan informasi, tanpa ikut campur dalam pembuatan keputusan. Kenyataan bahwa Ketua Sidang tidak tahu ada usulan dari negara-negara berkembang menunjukkan manipulasi yang dilakukan Sekretariat WTO.

DIALOG IMAJINER

Juru runding Negara Berkembang (NB): Berdasarkan pengalaman beberapa tahun setelah Putaran Uruguay, kami mengajukan usul untuk mengkaji ulang kesepakatan-kesepakatan di dalam WTO.

Juru runding Negara Maju (NM): Kaji ulang? Bukankah kita sudah sepakat pada 1994 untuk menjalankan kesepakatan sesuai hasil Putaran Uruguay?

NB: Ya, memang, tetapi sekarang kami tahu bahwa banyak kesepakatan yang tidak sesuai dengan keadaan kami di negara berkembang. Ada banyak ketimpangan dan kami kesulitan melaksanakan perjanjian tersebut.

NM: Wah, kita semua sudah menandatangani kontrak secara bersama. Kaji ulang berarti menyalahi kontrak.

NB: Tapi kami tidak tahu isi kontrak itu secara mendalam. Dan sulit bagi kami mengukur kemungkinan dampaknya waktu itu. Kami percaya bahwa kesepakatan WTO akan membawa kemakmuran, membawa keuntungan. Ternyata....

NM: Ahaaa, kalau anda tidak tahu, mengapa anda meminta Menteri anda waktu itu tanda tangan?

NB: Ya, sebetulnya tidak seburuk itu, kalau negara anda dan negara maju lain mematuhi komitmen...

NM: Kalau Menteri anda tahu bahwa anda memintanya menandatangani sesuatu yang tidak anda pahami, apa jadinya...?

NB: Tunggu, tidak demikian...

NM: Saya bisa menelpon Menteri anda sekarang dan mengatakan bahwa anda telah menipunya. Apakah itu yang anda inginkan?

NB: Wah, jangan, jangan!

NM: Kalau begitu, kita lupakan kaji ulang. Oke?

Sumber: direkonstruksi berdasarkan presentasi Martin Khor pada Asia Pacific Trade Conference, Penang 22-24 November 2004

sebagai salah satu 'negara demokrasi' terbesar di dunia, yaitu Amerika Serikat, terjadi proses yang tidak transparan dan tidak demokratis. Ketua Sidang, Menteri Perdagangan Amerika Serikat, Charlene Barshefsky, mengatakan dia akan "...menjalankan proses yang eksklusif apabila tidak tercapai konsensus mengenai Deklarasi Menteri." Padahal, rancangan naskah Deklarasi Menteri tersebut tidak memuat satu pun usulan dari negara berkembang. Demikian pula, proses yang dilakukan amat tidak transparan, sehingga beberapa menteri dari negara Afrika tidak diperbolehkan masuk ke ruang sidang (Lihat Bab 2). Ini adalah penghinaan mirip jaman kolonialisme.

Tidak ada satu pun peraturan WTO yang diterapkan di Seattle. Maka, terjadilah pemandangan yang mirip dengan suasana pertemuan gerakan-gerakan ORNOP: protes-protes tertulis diajukan dengan nada keras dan langsung. Ada tiga pernyataan protes: dari Menteri Perdagangan se-Afrika, dari Menteri Perdagangan negara-negara Karibia, dan pernyataan bersama para Menteri Perdagangan dari Amerika Latin dan Karibia. Isinya mirip, yaitu memprotes proses yang tidak transparan, kesalahan prosedur dalam persidangan, dan bahwa mereka menolak menyetujui rancangan naskah Deklarasi Menteri. Bahkan, ada kalanya sidang diwarnai dengan gebrakan meja oleh utusan negara berkembang, karena mereka sama sekali tidak didengarkan Ketua Sidang dan pernyataan mereka tidak dicatat petugas Sekretariat WTO.

Satu hal penting patut dicatat disini. Semangat positif negara berkembang untuk mengubah tuntutan dari kaji ulang menjadi 'isu penerapan' juga tidak disambut baik oleh negara maju sehingga memicu kegagalan perundingan di KTM-III.

Koalisi Memperkuat Posisi

Setelah Seattle, Dewan Umum (*General Council*) WTO mencoba membangun kembali kepercayaan anggota dengan mengeluarkan keputusan pada bulan Mei 2000, yang bertujuan memperbaiki transparansi internal dan proses pembuatan keputusan yang bersifat inklusif. Tetapi niat baik ini tidak bertahan lama. Ketua Dewan Umum saat itu yang berasal dari Norwegia digantikan Stuart Harbinson dari Hong Kong pada tahun 2001. Entah mengapa, upaya Ketua Dewan Umum yang lama tidak diteruskan. Pada tahun itu pula, pertemuan-pertemuan manipulatif dan non-inklusif terjadi lagi, dan 'Gang Empat' kembali pada taktik-taktik lamanya (*Third World Economics*, 2004; *Third World Resurgence*, 2003).

Proses tidak demokratis ini berlangsung terus hingga menjelang dan selama KTM-IV di Doha. Negara-negara berkembang tidak dapat berbuat banyak pada masa itu, terutama karena KTM-IV diadakan dalam bayang-bayang situasi setelah pemboman World Trade Center dan kemungkinan perang Afghanistan. Pada saat itu, pemerintah Amerika Serikat mengatakan, "Anda bersama kami, atau bersama para teroris!" Paradigma pasar bebas dianggap sebagai bagian dari demokrasi. Siapa yang menolaknya dituduh sebagai pelindung atau bahkan pengikut para teroris. Juga di Doha, tidak terjadi gerakan sosial yang besar karena Qatar bukanlah negara demokratis yang terbuka bagi aksi-aksi unjuk rasa.

Pada KTM ini, negara berkembang dipaksa dan dimanipulasi menerima kesepakatan yang amat memberatkan mereka.

Program Kerja Doha atau sering disebut 'Deklarasi Doha'[2], mengandung isu dan agenda yang bahkan lebih banyak dari Putaran Uruguay. Dua aspek yang dapat dikatakan sebagai 'alat tawar-menawar' adalah dimasukkannya 'isu penerapan' yang diusulkan negara-negara berkembang dan deklarasi terpisah tentang TRIPs dan Kesehatan Masyarakat (lihat lagi Bab 1 dan 4). Berdasarkan pengalaman di Doha, Kelompok LMG secara resmi mengajukan usulan mengenai transparansi internal dan proses inklusif dalam pembuatan keputusan, serta prosedur kerja di Dewan Umum dan KTM. Usulan ini diajukan karena, sejak di Seattle, ada banyak pelanggaran prosedur yang dilakukan Sekretariat WTO, Dewan Umum, bahkan Ketua Sidang KTM. Atau, prosedur dibuat tidak jelas sehingga mudah dimanipulasi.

Usulan tersebut diajukan setelah Doha, pada saat Kanada menjadi ketua Dewan Umum. Sang Ketua mengatakan bahwa tidak ada mufakat untuk membahas usulan itu dan karenanya mengusulkan agar usulan itu ditarik. LMG tetap bersikukuh, dan secara resmi usulan tersebut masih ada, tetapi tidak pernah dibahas. Taktik manipulatif kembali dilakukan oleh negara maju dengan bantuan Sekretariat menjelang KTM-V di Cancun pada 2003.

Negara berkembang sudah mulai bisa menggalang koalisi. Menjelang KTM-V di Cancun, negara-negara berkembang membentuk berbagai koalisi selain LMG. Ada G-90 yang

---

[2] Uni Eropa bersikeras menyebutnya sebagai '*Doha Development Agenda*' atau 'Agenda Pembangunan Doha', padahal isinya justru mengancam pembangunan di negara berkembang.

terdiri dari negara-negara paling kurang berkembang (*least developed countries* —LDC), negara-negara Afrika, serta kelompok negara Karibia dan Pasifik (ACP). Koalisi ini berjuang menentang 'Isu Singapura', serta memperjuangkan akses pasar bagi negara miskin dan 'isu penerapan'. Lalu, ada kelompok G-20 yang memperjuangkan penghapusan subsidi pertanian di Uni Eropa dan Amerika Serikat. Koalisi ini dipimpin India dan Brazil. Juga ada kelompok G-33 yang dipimpin Indonesia untuk memperjuangkan peraturan 'Produk-produk Khusus dan Mekanisme Pengamanan Khusus' (*Special Products and Special Safeguard Mechanism* —SP/SSM), yaitu katup pengaman untuk produk-produk pertanian yang menjadi andalan pangan nasional dan petani kecil (lihat kembali Bab 3 dan 6). Selain itu, ada pula 'koalisi sesaat' selama berlangsungnya KTM-V, terdiri dari 70 negara (termasuk Indonesia) yang dengan tegas menyatakan menolak perundingan mengenai 'Isu Singapura'.

Pada awalnya, berbagai koalisi ini dicemooh dan diacuhkan negara maju. Mereka berpikir, koalisi itu akan segera retak karena perbedaan kepentingan masing-masing negara. Tetapi hingga saat KTM-V, koalisi-koalisi tersebut tetap berdiri, walaupun menghadapi banyak masalah; bahkan koalisi tersebut tetap ada pasca-Cancun. Tidak hanya itu, masing-masing koalisi mengajukan usulan konkrit untuk dirundingkan sehingga sulit diabaikan terus-menerus. Amerika Serikat dan Uni Eropa mengajukan usulan perundingan mengenai pertanian yang mereka bahas sendiri dan memaksakan agar usulan itu diterima semua negara anggota lain. Tetapi, mereka amat kaget ketika ada usulan yang lebih baik dan jelas dari G-20 dan didukung negara-negara anggota lain.

Melihat gelagat itu negara maju, terutama Amerika Serikat dan Uni Eropa, berupaya memecah belah koalisi tersebut. Di KTM-V, hal tersebut belum berhasil, sehingga upaya pecah belah tetap dijalankan hingga kini. Keteguhan berkata "Tidak!" dalam koalisi yang juga 'tegar', akhirnya membuat taktik manipulasi dan pembuatan keputusan yang tidak transparan dapat dikurangi pada KTM-V. Dalam sidang tersebut, hampir semua negara berkembang, secara individu, ataupun melalui koalisi, dengan tegas menyatakan "Tidak!" atau dengan tegas mengatakan bahwa mereka punya usulan dan usulan tersebut tidak bisa diabaikan begitu saja.

Tidak hanya itu. Ketika wakil-wakil koalisi negara berkembang diundang dalam pertemuan 'Ruang Hijau'[3], mereka mengatakan bahwa mereka tidak bisa memutuskan apapun tanpa berunding dengan anggota lain dari masing-masing koalisi. Akibatnya, Uni Eropa dan Amerika Serikat terpaksa harus berunding, misalnya, dengan G-20. Padahal, sebelumnya, cukup Uni Eropa berunding dengan Amerika Serikat saja, lalu memaksakan hasil perundingan kepada anggota yang lain.

Negara maju terlalu meremehkan koalisi negara berkembang, tetapi juga terlalu congkak dan percaya diri bahwa mereka bisa menekan negara berkembang seperti pada saat di KTM-IV di Doha. Tetapi di Cancun, hal sebaliknya yang terjadi. Ketika Uni Eropa mengusulkan kompromi dengan

[3] Pertemuan 'Ruang Hijau' (*Green Room*) adalah istilah tidak resmi dalam sidang-sidang di WTO yang mengawali proses tidak transparan. Biasanya, sedikit saja negara yang diundang dan hasilnya dinyatakan sebagai keputusan bersama tanpa konsultasi ataupun perundingan yang sesungguhnya dengan seluruh negara anggota WTO.

mengatakan "mencabut usulan perundingan tiga isu (penanaman modal, kebijakan persaingan, dan pembelanjaan pemerintah) dari empat isu Singapura", negara-negara berkembang sudah terlalu marah untuk menerima kompromi tersebut. Mereka menginginkan semua 'Isu Singapura' dicabut dan isu pertanian dirundingkan ulang.

Negara maju kali itu juga tidak bisa lagi memanipulasi informasi di media tentang siapa yang bersalah atas kegagalan Cancun. Memang beberapa media Barat melaporkan bahwa KTM-V gagal karena banyak negara berkembang 'disesatkan' oleh aktivis ORNOP. Tetapi berbagai media di belahan dunia lain melaporkan sebaliknya. Hal ini membuat Pascal Lamy (Menteri Perdagangan Uni Eropa) dan Zoelick (Menteri Perdagangan Amerika Serikat) amat geram dan jengkel.

Lamy menyebut pengambilan keputusan di Cancun sebagai "...perundingan gaya kuno, gaya zaman pertengahan". Sementara Zoelick menyatakan, "Jika negara-negara ingin berperilaku seperti di PBB dan hanya ingin menuntut tanpa berunding, hanya mengajukan retorika, maka perundingan perdagangan tidak mungkin dilakukan." Keduanya menimpakan kesalahan pada Brazil, India, dan Cina yang dianggap sebagai 'pembuat kerusuhan' di Cancun. Terlihat jelas, bahwa kedua menteri negara adidaya itu telah kehilangan kendali dan sama sekali tidak menduga akan dampak dari strategi koalisi negara berkembang.

Kegagalan Cancun menimbulkan rasa tidak percaya kepada mekanisme WTO, tetapi menumbuhkan kepercayaan akan manfaat multilateralisme bagi negara berkembang. KTM-V

menunjukkan bahwa pemberontakan negara Dunia Ketiga bisa membawa hasil tidak hanya di forum WTO. Akibat kegagalan Cancun, negara berkembang yang tergabung dalam NAFTA (Pakta Perdagangan Amerika Utara) juga ingin membentuk koalisi mereka sendiri dalam merundingkan peraturan liberalisasi perdagangan.

Perjalanan Masih Panjang

Pemberontakan negara Dunia Ketiga di Cancun tidak serta merta membawa perubahan dalam sikap negara maju maupun Sekretariat WTO. Karena itu, pemberontakan Cancun hanyalah awal dari perjuangan panjang mencapai keadilan dan kesetaraan dalam pola hubungan ekonomi antara Utara (negara maju) dan Selatan (negara berkembang). Berikut ini diuraikan dua aspek penting yang berkembang setelah Cancun. Pertama, proses perundingan yang diteruskan di WTO, dan kedua, upaya membentuk kesepakatan perdagangan bilateral dan regional yang bisa melemahkan pembangunan di negara-negara berkembang.

Setelah Cancun, Uni Eropa agak trauma dan menawarkan membatalkan tiga dari empat 'Isu Singapura', sehingga tinggal isu fasilitasi perdagangan yang akan dirundingkan. Tetapi pernyataan itu juga tidak jelas. Mereka mengatakan tidak akan merundingkan 'Isu Singapura' dalam Dewan Umum untuk disepakati secara multilateral (oleh semua anggota WTO), tetapi isu itu akan dirundingkan secara plurilateral (melibatkan hanya negara yang mau ikut berunding). Tetapi ini lagi-lagi adalah satu 'muslihat', karena apabila disepakati dalam perun-

dingan plurilateral, maka akan dengan mudah diletakkan kembali ke meja perundingan multilateral di WTO.

Manipulasi kata-kata yang menjebak, politik pecah belah dan tekanan bilateral tetap menjadi bagian dari perundingan di WTO hingga lahirnya 'Paket Kesepakatan' Juli 2004 (contoh manipulasi kata-kata disajikan pada Kotak 7.2). Sementara itu, apabila tidak hati-hati dalam menafsirkan 'Paket Juli 2004', negara berkembang akan kembali dirugikan dalam perundingan di WTO (ringkasan 'Paket Juli' beserta hal-hal yang perlu dicermati, lihat Kotak 7.3).

Seperti yang sudah pernah terjadi, ' beberapa gagasan penting tidak dicantumkan dalam rancangan naskah 'Paket Juli', persis sebelum disepakati pada malam tanggal 31 Juli 2004. Untungnya, kesalahan tersebut, yang berkaitan dengan pertanian, diendus oleh perutusan India yang kemudian melaporkan ke perutusan negara berkembang lain. Mereka kemudian melapor ke Ketua Sidang yang agak enggan mengubahnya. India lalu mengatakan bahwa mereka akan menolak rancangan naskah tersebut apabila tidak diubah. Akhirnya, pegawai Sekretariat WTO mengakui bahwa itu kesalahan dia dan langsung mengubahnya yang kemudian disahkan oleh Dewan Umum. Kejadian ini hanyalah satu aspek manipulasi kecil yang terjadi sehari-hari di WTO.

Masalah kedua berkaitan dengan perjanjian perdagangan bilateral. Setelah Cancun gagal, Amerika Serikat mengancam akan mengadakan perjanjian perdagangan bilateral dan regional, karena merasa WTO tidak lagi bisa mengadakan perundingan perdagangan secara benar. Negara berkembang

KOTAK 7.2.

DIALOG IMAJINER 2

Juru runding Uni Eropa (UE): Karena anda semua keberatan memulai perundingan 'Isu Singapura', maka dalam semangat kompromi, saya mengajukan usulan untuk mencabut tiga isu dan mohon agar anda semua setuju merundingkan isu fasilitasi perdagangan.

Juru runding Negara Berkembang (NB): Dalam semangat kompromi, kami ingin mempelajari dulu hal tersebut. Apakah maksud anda bahwa isu-isu penanaman modal, kebijakan persaingan, dan pembelanjaan pemerintah, tidak akan pernah dirundingkan di WTO?

UE: Oh, bukan begitu maksudnya. Maksud kami, kami mencabut usulan itu untuk Perundingan Putaran Doha yang akan berlangsung setelah KTM-VI. Kami juga bermaksud mengangkat isu itu dalam perundingan plurilateral.

NB: Dalam pengertian kami, anda mengusulkan mencabut tiga 'Isu Singapura', dan itu artinya... ya, dicabut!

UE: Ya, dicabut, tapi bisa saja nanti dibuka kembali kan?

NB: Artinya anda menunda, bukan dicabut.

UE: Oh... ah, mmm... tidak demikian. Untuk saat ini dicabut dari meja perundingan. Tapi itu bukan kompromi satu-satunya yang kami lakukan. Kami juga bersedia mengurangi tingkat subsidi pertanian kami.

NB: Oh, ya? Subsidi yang mana? Dan, berapa persen yang akan diturunkan?

UE: Ya, pokoknya subsidi yang mendistorsi perdagangan. Kami bahkan siap mengeliminasi subsidi ekspor.

NB: Anda sangat bermurah hati. Kapan subsidi itu akan dihapuskan?

UE: Ya kami belum tahu, pokoknya kami mempunyai komitmen untuk menurunkan subsidi sebagai bagian dari komitmen pada WTO. Anda tidak perlu tahu kapan dan bagaimana. Yang jelas ini adalah dasar untuk perundingan lebih lanjut. Sudah bagus kami mau berkompromi.

NB: (MELONGO!!)

Sumber: Direkonstruksi penulis berdasarkan deskripsi Martin Khor pada presentasi di Asia Pacific Conference on Trade, Penang, 22-24 November 2004.

Kotak 7.3.

APA DAN BAGAIMANA PAKET JULI 2004

Paket Juli 2004 adalah upaya menghidupkan kembali Program Kerja Doha yang mati suri di Cancun. Paket tersebut bisa menjadi dasar bagi putaran baru untuk merundingkan perdagangan internasional yang kadang disebut sebagai *Doha Round* (Putaran Doha). Secara ringkas, berikut ini disajikan inti Paket Juli 2004 dan bagaimana negara berkembang seyogianya menyikapinya.

Pertanian: Komitmen menurunkan subsidi yang mendistorsi perdagangan produk pertanian, tetapi hanya penurunan subsidi ekspor yang jelas. Tidak ada komitmen jelas dan tenggat waktu untuk mengurangi subsidi domestik ataupun membuka akses pasar. Negara-negara berkembang perlu meminta kejelasan tersebut dalam perundingan selanjutnya. Kelompok G-33 harus memperjelas rumus untuk SP/SSM dan memperjuangkannya dalam perundingan di tahun 2005.

Jasa: Anggota WTO diharapkan meningkatkan upaya menyelesaikan perundingan di bidang perdagangan jasa. Negara berkembang perlu menunda ini. Salah satu prinsip WTO adalah '*reciprocity*' atau timbal balik, artinya bila memberi akan menerima. Dalam bidang jasa, apabila negara berkembang belum mempunyai kemampuan menembus pasar jasa negara maju, maka seharusnya tidak menawarkan liberalisasi jasa lebih lanjut di negara berkembang sendiri. Jika tidak ada keuntungan timbal balik semacam itu, sebaiknya menolak liberalisasi jasa, dengan alasan akan mengadakan kajian terlebih dahulu.

NAMA: Ini adalah penurunan tarif industri. Ada kerangka modalitas dengan unsur-unsur awal. Negara berkembang perlu mengatakan agar mengadakan '*status quo*' atau penundaan dalam bidang ini karena akan mengarah ke deindustrialisasi.

Isu Singapura: Tiga isu (penanaman modal, persaingan, dan pembelanjaan pemerintah) dikeluarkan dari Putaran Doha. Fasilitasi perdagangan akan dirundingkan dengan syarat bahwa tidak akan membebani negara berkembang dengan biaya tambahan. Negara berkembang punya kepegasan (fleksibilitas) untuk merundingkan penyediaan biaya tambahan

guna memperbaiki fasilitas di pelabuhan, dokumentasi, dan lain-lain, dalam bentuk bantuan teknis dan sumberdaya manusia.

Isu Implementasi: Tidak banyak yang dicapai. Hanya ada instruksi kepada Dewan Umum untuk menyelesaikan kajian tentang SDT dan isu-isu terkait pembangunan lain. Nampaknya isu ini tidak akan banyak dibahas apabila tidak dipaksakan oleh negara berkembang.

Banyak hal tidak dibahas, terutama berkaitan dengan perbaikan dalam pembuatan keputusan dan prosedur KTM serta Dewan Umum. Paket Juli 2004 bisa menjadi dasar bagi Putaran Uruguay baru. Negara berkembang perlu bersatu, berkoalisi untuk memastikan rekolonisasi yang terjadi setelah Putaran Uruguay tidak semakin kuat pasca-Putaran Doha.

Sumber: *Third World Economics*, No. 335/336, 16 Agustus – 15 September 2004.

perlu memahami bahwa ancaman ini tidak terlalu mengandung kebenaran. Pertama, walaupun ada WTO, masing-masing negara tetap akan mengadakan perdagangan bilateral atau regional, sejauh masing-masing mitra dagang mendapatkan keuntungan. Kedua, bagaimanapun negara maju seperti Amerika Serikat tetap memerlukan lembaga multilateral dalam kaitan penerapan ketentuan di bidang perdagangan jasa dan HaKI. Peraturan bilateral tidak terlalu mengikat dari segi sanksi yang menyeluruh; peraturan dan mekanisme WTO menyediakan peluang sanksi menyeluruh atas pelanggaran peraturan perdagangan.

Tetapi pengaturan kesepakatan liberalisasi perdagangan bilateral, atau sering dikenal sebagai 'Perjanjian Perdagangan

Bebas' (*Free Trade Agreement* —FTA) adalah satu kenyataan yang harus diwaspadai. Hal ini karena proses liberalisasi yang dilakukan di luar forum multilateral cenderung akan merugikan negara berkembang. Negara-negara yang terlibat dalam suatu FTA akan terbebani dengan proses perundingan dan komitmen dalam FTA. Demikian pula, anggapan bahwa FTA secara bilateral maupun sub-regional dapat menjadi perangsang bagi proses liberalisasi yang menguntungkan semua negara, dan perangsang bagi kawasan lain untuk mengembangkan hal yang sama, adalah pandangan yang keliru (Soesastro, 2004).

Dalam FTA antara negara berkembang dan negara maju, biasanya muncul tiga isu penting yang berdampak merugikan:

- **Kekuatan tidak seimbang**: dalam banyak hal, negara maju mempunyai pengetahuan, konsep, dan pakar hukum yang canggih. Mereka, terutama Amerika Serikat, biasanya mengajukan konsep 'sudah jadi' dengan ancaman: "*Take it or leave it!*" (Sepakati atau batalkan sama sekali!). Hal ini sering menempatkan negara berkembang dalam posisi tidak berunding, tapi hanya sekadar menyetujui konsep-konsep yang diajukan oleh negara maju.

- **Komitmen WTO Plus**: negara maju menggunakan FTA untuk mendorong kebijakan dagang 'WTO plus', yaitu kewajiban liberalisasi melampaui yang disyaratkan oleh WTO. Biasanya ini dilakukan di bidang liberalisasi jasa dan penanaman modal, serta penguatan perlindungan HaKI. Amerika Serikat mengajukan persyaratan yang bersifat 'TRIPs plus' dibahas sebagai contoh kasus.

- **Tidak ada imbalan berupa pergerakan tenaga kerja**: kalaupun negara maju memberlakukan penurunan tarif yang drastis, meliberalisasikan berbagai sektor mereka, tetap saja negara maju tidak akan memberikan imbalan berupa liberalisasi pergerakan tenaga kerja. Padahal kelebihan tenaga kerja adalah keuntungan komparatif negara berkembang.

Contoh kasus mengenai bahaya FTA ditunjukkan dalam beberapa kesepakatan FTA antara Amerika Serikat dengan beberapa negara yang bisa menimbulkan dampak buruk bagi kebijakan kesehatan masyarakat di negara-negara yang menjadi mitra dagang Amerika Serikat dalam FTA tersebut. Oxfam (2004) telah mengkaji FTA antara Amerika Serikat dengan Yordania, Cili, Maroko, dan Singapura, serta antara Amerika Serikat dengan negara-negara Amerika Tengah. Hasilnya menunjukkan bahwa Amerika Serikat selalu meminta negara-negara tersebut meningkatkan perlindungan HaKI dengan memberlakukan peraturan yang akan menghambat kebijakan dan program kesehatan masyarakat di sana, yaitu:

- Mengharuskan pemerintah negara-negara tersebut memperpanjang masa berlaku paten atas obat lebih dari 20 tahun. Artinya, izin produksi obat generik akan diperlambat.

- Mensyaratkan pemerintah untuk menghambat pemberian lisensi wajib, artinya membatasi wewenang pemerintah untuk mempromosikan produksi obat generik yang pada gilirannya, menghambat akses masyarakat luas pada obat.

- Meminta pemerintah membuat peraturan agar pemegang paten obat bisa menghambat impor paralel. Ini akan mempersulit pemerintah mendapatkan sumber obat impor yang lebih murah.

- Mensyaratkan pemerintah membuat peraturan yang mencegah badan registrasi obat mendaftarkan obat generik sampai masa hak paten habis. Langkah ini ditujukan untuk menghambat lisensi wajib dan produksi obat generik dengan harga yang lebih terjangkau masyarakat.

Semua persyaratan di atas bersifat 'TRIPs plus'. Tetapi lebih dari itu, FTA bisa menjadi alat untuk menghidupkan kembali kolonialisme. Melalui FTA, satu negara berkembang tidak akan lagi mempunyai ruang membuat kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan mereka sendiri, bahkan tidak bisa memberikan pelayanan kesehatan bagi rakyatnya sendiri.

Dalam hal ini pemerintah negara berkembang juga melakukan kesalahan. Kesepakatan FTA sering dilakukan tanpa pengetahuan parlemen mereka, tanpa melalui konsultasi dan dialog publik, tanpa melalui kajian untung rugi. Atas alasan itu, banyak FTA diprotes oleh kelompok masyarakat, seperti di Thailand, misalnya, di mana perundingan FTA tidak melibatkan parlemen. Ketika ORNOP mengetahui isi FTA itu, mereka melakukan unjuk rasa dan juga menulis surat langsung kepada Presiden Bush untuk meninjau ulang konsep perjanjian tersebut. Celakanya lagi, bila Thailand mengikat perjanjian dengan Amerika Serikat, maka kemungkinan akan ada tekanan bagi negara ASEAN yang lain. Sekarang FTA antara Amerika Serikat dan Singapura sudah ditandatangani, dan

memang sudah ada kekhawatiran bahwa hal tersebut akan merembet ke negara lain di kawasan Asia Tenggara.

Dorongan mengadakan FTA sudah mulai dirasakan di Indonesia. Satu-satunya yang menunda perundingan adalah Pemilihan Umum 2004. Sekarang, Pemilihan Umum itu sudah berakhir, sehingga akankah Indonesia masuk ke dalam jebakan FTA seperti Singapura dan Thailand?

Memenangkan Pemberontakan

Kondisi yang ada di WTO, ataupun berkaitan dengan FTA, adalah sebagian saja dari upaya penjajahan kembali (rekolonisasi). Berbeda dengan penjajahan di masa lalu, penjajahan baru ini dibuat nampak 'lebih beradab', yaitu melalui perundingan perdagangan, perundingan peraturan global, janji menyejahterakan rakyat, dan membangun demokrasi melalui dogma globalisasi. Padahal, globalisasi yang terjadi saat ini didorong oleh perusahaan multinasional yang mana pemerintahan negara maju sebenarnya hanyalah alat mereka.

Pada masa lalu, negara-negara jajahan memperjuangkan kemerdekaan bangsa masing-masing dengan darah. Setelah kemerdekaan, negara bekas jajahan mencoba menghadang neo-kolonialisme dengan 'Semangat Bandung' yang diwujudkan melalui Konferensi Asia Afrika di Bandung pada tahun 1955. Lima puluh tahun kemudian, penggalangan 'Semangat Bandung' diperlukan kembali untuk memenangkan pemberontakan di bidang pembangunan ekonomi.

Khusus berkaitan dengan WTO, pemberontakan Dunia Ketiga juga perlu dilakukan dengan beradab dan canggih, meng-

gunakan 'Semangat Bandung' tersebut di atas. Berikut ini langkah-langkah yang perlu ditempuh[4]:

- **Pahami isu:** Negara Dunia Ketiga harus mempelajari dan memahami semua isu di dalam WTO. Hal ini tentu saja sulit, karena itulah dibutuhkan koalisi sehingga pekerjaan mempelajari isu bisa dibagi bersama. Sebagai contoh, India, Brazil, dan Cina bisa berbagi analisis mereka dengan negara lain yang kemampuannya tidak secanggih ketiga negara tersebut.

- **Tetapkan posisi nasional:** Sama seperti pada perjuangan kemerdekaan, elit politik dan pemerintah tidak bisa memenangkan pemberontakan di WTO tanpa dukungan masyarakat. Dukungan masyarakat diperlukan untuk membentuk posisi nasional yang memudahkan perundingan di WTO.

- **Tetapkan posisi regional/koalisi:** Ada kalanya posisi nasional beberapa negara sama atau mempunyai kemiripan, sehingga bisa dijadikan posisi regional (apabila sejumlah negara ada dalam wilayah yang sama) atau posisi koalisi. Di WTO, sepuluh negara saja yang menolak atau mempertanyakan suatu isu sudah cukup untuk menghambat pengambilan keputusan. Hal ini karena negara maju amat enggan menggunakan mekanisme pemungutan suara. Jadi koalisi dengan posisi kuat ini amat sangat penting.

[4] Diadaptasi dari B.L. Das dalam presentasinya pada Asia Pacific Conference on Trade, Penang, 22-24 November 2004.

- **Hadapi manipulasi:** Seperti yang telah disebutkan, negara maju melancarkan berbagai manipulasi dalam perundingan. Misalnya, biasanya mereka mencoba menyelipkan kesepakatan isu baru melalui cara-cara yang canggih. Pertama mereka akan mengusulkan diadakan diskusi mengenai suatu isu. Kemudian mereka akan mencoba mendapatkan kesepakatan agar isu tersebut diagendakan dalam kelompok kerja. Kemudian isu akan ditingkatkan menjadi agenda perundingan resmi. 'Perundingan' itu sendiri adalah kata sandi untuk 'perubahan peraturan atau kesepakatan'. Demikian pula perlu diwaspadai politik pecah belah antarnegara berkembang.

- **Teguh, protes, hambat:** Dunia ketiga harus teguh menghadapi politik pecah belah dan manipulasi negara maju. Bila cara-cara beradab tidak berhasil, maka tidak ada salahnya melakukan protes dan menghambat perundingan. Di Cancun, negara maju mengatakan bahwa Dunia Ketiga sudah 'disesatkan' oleh para aktivis dan gerakan ORNOP dan tidak bisa berpikir sendiri. Anggapan ini perlu ditepis pemerintah Dunia Ketiga dengan secara sungguh-sungguh memperjuangkan aspirasi rakyatnya. Justru pada langkah inilah, pemerintah memerlukan dukungan rakyat, ORNOP, dan semua simpatisan.

- **Tetap waspada:** Dunia Ketiga perlu mengantisipasi langkah-langkah selanjutnya yang mengarah pada neokolonialisme. Contohnya adalah FTA. Selain itu, dalam beberapa saat lagi bisa saja Uni Eropa dan Amerika Serikat mengajukan usulan-usulan baru atau menghidupkan

isu-isu lama di WTO. Jadi pemerintah negara berkembang harus tetap waspada.

Di dalam WTO, kepentingan negara berkembang sebenarnya sudah jelas dan mestinya menjadi panduan bagi semua pemerintah dan juru runding mereka, yaitu :

- Melindungi kesejahteraan para petani dan kaum miskin,
- Mencegah deindustrialisasi,
- Meningkatkan kesempatan kerja dan mengurangi kemiskinan.

Itu semua adalah kebutuhan pembangunan, dan peraturan liberalisasi perdagangan yang tidak sesuai dengan peraturan tersebut haruslah ditolak. Untuk menyelamatkan pembangunan, negara-negara Dunia Ketiga perlu bersatu dengan teguh, dan melawan neo-kolonialisme dalam bentuk kesepakatan dagang di dalam WTO. Sudah saatnya menghidupkan kembali 'Semangat Bandung' dan gerakan Dunia Ketiga.

❖❖

8

Dari Petisi Hingga Bunuh Diri

Pada tanggal 15 September 1999, berbagai organisasi non-pemerintah (ORNOP) serta kelompok masyarakat sipil mencanangkan *'No New Round Day'* (Hari Menolak Putaran Baru) di seluruh dunia. Pada hari itu, mereka mengirimkan petisi ke pemerintah dan WTO, mengadakan kampanye publik menolak perundingan baru di WTO, dan melakukan unjuk rasa serta *long march*. Mereka menyampaikan pernyataan yang ditandatangani lebih dari 1.000 ORNOP dan gerakan sosial sedunia, dengan pesan utama, "Tolak Putaran Baru dengan Isu Baru; WTO Harus Putar Haluan". Aksi ini dilakukan menjelang KTM-III di Seattle, Amerika Serikat (*Third World Network*, 1999). ORNOP Indonesia juga turut serta dalam kampanye ini.

Pada 25 Mei 2004, sekelompok juru kampanye dari ORNOP dan organisasi masyarakat menyampaikan satu petisi kepada WTO yang berpesan agar organisasi ini berhenti mengurus masalah pangan. Kampanye yang disebut *'Bite-Back'* ini bertujuan memprotes pengaduan Amerika Serikat, Argentina, dan Kanada, terhadap peraturan ketat yang diberlakukan Uni Eropa dalam hal pangan hasil rekayasa genetik[1]. Petisi

[1] Pangan hasil rekayasa genetik adalah makanan yang diproses atau dibuat dari bahan yang dihasilkan melalui proses manipulasi genetik. Contohnya adalah kripik jagung yang dibuat dari jagung transgenik (hasil rekayasa genetik).

ditandatangani lebih dari 94.000 orang dari 91 negara, dan lebih dari 544 organisasi yang mewakili 48 juta orang[2]. Pendeta Desmond Tutu dari Afrika Selatan dan tokoh gerakan petani kecil Jose Bove dari Perancis, termasuk yang menandatanganinya. Mereka mengatakan bahwa WTO tidak boleh melemahkan hak kedaulatan suatu negara untuk melindungi warganya dan lingkungan hidup dari pangan dan tanaman hasil rekayasa genetik. Petisi disampaikan setelah pembukaan resmi Simposium Publik oleh Direktur Jenderal WTO, Supachai Panitchpakdi (*Friends of the Earth*, 2004).

Uraian di atas adalah sebagian contoh gerakan ORNOP dan masyarakat sipil yang kritis terhadap WTO. Sebagian dari gerakan tersebut berada dalam kerangka gerakan kritis terhadap proses globalisasi yang didominasi oleh korporasi. Aksi protes, petisi, pendidikan publik, dan konsolidasi gerakan solidaritas mulai menghablur pada tahun 1999 dan semakin menguat saat ini. Bab ini mengulas gerakan ORNOP dan masyarakat sipil yang, sedikit banyak, mempengaruhi wacana tentang sistem, kebijakan, serta dampak WTO.

Pra-1999: Belajar Memahami WTO

Ketika Putaran Uruguay berlangsung, hampir tidak ada ORNOP atau gerakan sosial yang mempedulikannya. Pada tahun 1980-an, perhatian ORNOP lebih banyak dicurahkan pada pelestarian lingkungan dan hak asasi manusia, termasuk hak masyarakat adat atas sumberdaya alam tempatan. Mungkin satu-satunya ORNOP yang memantau Putaran

[2] Lihat <www.bite-back.org>

Uruguay adalah Third World Network (TWN), berkedudukan di Penang, Malaysia, melalui penulis Chakravarthi Raghavan, yang menerbitkan bulletin *South-North Development Monitor* (SUNS). Martin Khor, Direktur TWN, menyampaikan isu-isu di dalam Putaran Uruguay kepada ORNOP lain, terutama di Dunia Ketiga, pada masa-masa akhir perundingan tersebut. TWN juga menerbitkan buku, majalah dan *briefing paper* mengenai isu-isu WTO, beserta rekomendasi perbaikan rancangan naskah-naskah ataupun usulan posisi bagi negara berkembang. Hingga kini, TWN masih melakukan fungsi tersebut dan sering menjadi acuan bagi pemerintah banyak negara berkembang.

Namun, banyak ORNOP masih belum memahami isu-isu Putaran Uruguay. Sebagian besar menganggap ini adalah perundingan perdagangan murni, sehingga tidak berakibat pada kehidupan sosial, ekonomi, dan politik masyarakat. Mungkin karena itulah, sebagian besar negara, terutama negara berkembang, meratifikasi perjanjian WTO tanpa diketahui oleh ORNOP di negara tersebut, apalagi oleh rakyatnya. Sebenarnya, bahkan pemerintah dan anggota DPR pun banyak yang tidak memahami benar apa yang mereka ratifikasi saat itu.

Pada 1994, sebenarnya banyak ORNOP lingkungan mulai memasalahkan isu TRIPs dalam WTO, berkaitan dengan pelestarian keanekaragaman hayati —isu lingkungan yang juga sedang menjadi topik hangat saat itu. Namun, pemahaman banyak ORNOP lingkungan masih lemah. Keterlibatan ORNOP yang lebih intensif dimulai pada tahun 1996, ketika diadakan KTM-I WTO di Singapura. Beberapa hari sebelum KTM-I, TWN mengadakan lokakarya untuk mem-

fasilitasi ORNOP memahami isu-isu dalam WTO. ORNOP di negara maju, terutama Eropa, sudah lebih dahulu memahami dampak WTO pada kehidupan masyarakatnya dan mulai melancarkan advokasi untuk mempengaruhi peraturan di WTO.

Perlu diketahui bahwa struktur di WTO tidak memungkinkan masyarakat sipil berpartisipasi di dalam perundingan, walaupun hanya sebagai pengamat. Hal ini berbeda dari Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), yang memperbolehkan masyarakat sipil menyampaikan pendapat, walaupun tidak mempunyai suara. ORNOP dan gerakan sosial yang mengikuti proses WTO hanya diperbolehkan masuk ke gedung sidang, tetapi tidak mengikuti persidangan secara keseluruhan. Pada KTM-I juga tidak dimungkinkan adanya protes atau unjuk rasa di luar gedung sidang, karena penjagaan yang luar biasa ketat dari pemerintah Singapura.

Pada 1996, posisi ORNOP secara umum belum terkonsolidasi. Sebagai contoh, ORNOP internasional besar di bidang lingkungan dan perlindungan konsumen ingin menggunakan WTO untuk menegakkan peraturan di kedua bidang tersebut. Demikian pula ORNOP di bidang perlindungan hak pekerja. Suara mereka kadang identik dengan suara pemerintah negara maju —yang ingin memasukkan peraturan mengenai bakuan lingkungan dan sosial ke dalam WTO dan ditentang negara berkembang. Sementara, ORNOP negara berkembang lebih mempermasalahkan TRIPs, terutama dikaitkan dengan paten atas makhluk hidup, serta dampak TRIPs terhadap akses masyarakat miskin pada obat-obatan dengan harga terjangkau. Beberapa isu lain yang diusung oleh ORNOP negara

berkembang adalah kekuasaan WTO yang sedemikian besar dalam mengubah peraturan dan hukum di negara anggota, akibatnya pembangunan di negara berkembang menjadi terdesak, serta dominasi negara maju dalam perundingan di WTO. Tetapi, pada masa ini, masih sedikit sekali ORNOP di negara Dunia Ketiga yang mengkampanyekan kritik atas WTO.

Unjuk rasa yang memicu tindak kekerasan aparat keamanan terhadap para demonstran terjadi pada KTM-II di Jenewa pada tahun 1998. Pada saat itu masyarakat luas mulai mengetahui adanya potensi dampak dari peraturan WTO terhadap kehidupan masyarakat. Perhatian masyarakat terhadap masalah ini mulai menguat, walaupun masih pada tingkat wacana. ORNOP Eropa mulai menggalang kekuatan untuk menolak liberalisasi penanaman modal melalui konsep yang disebut Perjanjian Multilateral tentang Penanaman Modal (*Multilateral Agreement on Investment* —MAI). Konsep MAI dilansir oleh negara maju, anggota OECD, atas usulan Uni Eropa, pada tahun 1997. Apabila MAI disepakati pada tingkat OECD, maka negara maju bisa dengan leluasa memperluas kesepakatan tersebut agar mencakup negara-negara lain.

Pada awalnya, MAI dirundingkan secara diam-diam oleh pemerintah negara-negara OECD, hingga suatu saat dokumen konsep tersebut sampai ke tangan beberapa ORNOP Eropa. Mereka melihat konsep perjanjian ini sebagai sesuatu yang mempunyai akibat sangat luas, karena mengizinkan para pemodal untuk melakukan penanaman modal di mana saja, kapan saja, di bidang apa saja, tanpa peraturan yang ketat di bidang lingkungan hidup, sosial, dan perpajakan. Bahkan, kekuasaan negara akan pupus apabila perjanjian ini diloloskan

pada tingkat dunia. Protes terhadap MAI ini mewarnai unjuk rasa di KTM-II WTO di Jenewa. Dapat dikatakan bahwa unjuk rasa tersebut berpusat di Eropa, tetapi membawa dampak positif pada seluruh dunia karena menghentikan proses MAI di OECD.

1999: "*No New Round, Turn Around*"

Menjelang KTM-III di Seattle pada tahun 1999, ORNOP dan gerakan sosial di seluruh dunia menggelar 'Protes Abad Ini' (*Protest of the Century* –maksudnya abad 20 saat itu yang kebetulan memasuki tahun terakhirnya). Para aktivis ingin menutup abad 20 dengan 'pertarungan antara masyarakat sipil melawan perusahaan transnasional'. Michael Dolan, Koordinator Lapangan Public Citizen, suatu organisasi gerakan sosial di Amerika Serikat, mengatakan, "Ini adalah sejarah... konfrontasi di Seattle akan menentukan bagaimana jembatan ke abad 21 dibangun dan siapa yang akan menyeberanginya, masyarakat sipil atau perusahaan transnasional." (*Third World Resurgence*, 1999)

Pemahaman masyarakat sipil akan proses dan substansi WTO sudah menguat. Karena itu penyebaran informasi dan kampanye dilakukan jauh hari sebelum KTM diadakan, termasuk di Indonesia –yang akan diuraikan pada bagian akhir dari bab ini. Kampanye bersama '*No New Round, but Turn Around*' adalah salah satu bentuk puncak dari gerakan bersama tersebut. Perbedaan Utara-Selatan, dan perbedaan mengenai posisi masing-masing terhadap isu-isu tertentu, sudah dapat dikelola dengan cukup baik. Pesan tunggal "Tolak Putaran Baru!" merupakan pengikatnya. Kampanye ini merupakan

tanggapan atas usulan Gang Empat (Uni Eropa, Amerika Serikat, Jepang, dan Kanada) untuk mengadakan 'Putaran Baru yang Lebih Menyeluruh' (*New Comprehensive Round*). Intinya, mereka mengusulkan agar diadakan putaran perundingan baru di abad ke-21 —sehingga sering pula dinyatakan sebagai 'Putaran Millenium' (*Millenium Round*). Isu yang diusulkan mencakup 'Isu Singapura' (lihat lagi Bab 1, 2, dan 5), ditambah dengan apa yang disebut sebagai 'klausul sosial' (pengaturan ketenagakerjaan) serta isu lingkungan hidup.

Maksud dari semboyan kampanye ini ("*Turn Around!*") adalah membalikkan arah WTO yang dianggap sudah menyimpang dari misi awalnya, yaitu memfasilitasi perdagangan yang lebih bebas untuk mencapai pembangunan berkelanjutan, sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam Mukadimah Perjanjian WTO. Pada masa ini, perhatian masyarakat sipil terhadap WTO meningkat karena beberapa kasus, utamanya kesulitan akses obat-obatan bagi penderita AIDS di negara-negara Afrika akibat pemberlakuan TRIPs. Kasus Afrika Selatan yang menghadapi ancaman Amerika Serikat ketika ingin membuat peraturan lisensi wajib menyadarkan lebih banyak ORNOP akan dampak WTO (lihat kembali Bab 4).

Selain itu, masyarakat sipil mulai mengkhawatirkan dampak dari perundingan lanjutan mengenai jasa dan pertanian terhadap masyarakat di negara sedang berkembang. Perundingan kedua isu tersebut memang sudah dimandatkan (*built-in agenda*) pada Putaran Uruguay sebelumnya. Mereka mengkhawatirkan dampak liberalisasi produk pertanian pada ketahanan pangan masyarakat miskin, dan liberalisasi jasa pada pelayanan umum seperti pendidikan, kesehatan, dan

penyediaan air minum. Karena itu, mereka menyerukan agar WTO mengkaji ulang seluruh kesepakatan yang dibuat pada masa Putaran Uruguay, menilai ulang dampak dari kesepakatan tersebut terhadap masyarakat dan pembangunan di negara sedang berkembang, serta merevisi kesepakatan yang tidak seimbang.

Peristiwa Seattle adalah titik puncak awal dari persatuan gerakan masyarakat sipil yang kritis terhadap WTO. Seperti yang telah disebutkan, berbagai kelompok masyarakat sipil mempunyai berbagai posisi berbeda. Ada yang dengan gamblang menyatakan 'Bubarkan WTO'; ada yang menyerukan sekadar perubahan dan pembaruan (*'review, repair, reform'*); namun ada pula yang menyatakan agar WTO memperhatikan isu lingkungan hidup dan sosial. Perbedaan pandangan itu lumrah saja, dan biasanya terkait dengan informasi yang diperoleh masing-masing kelompok serta kepentingan mereka. Namun di Seattle, kelompok dengan pandangan berbeda ini mampu menyatukan gerak, mengatasi perbedaan visi dan persepsi mereka, lalu bersatu meluncurkan gerakan kritis terhadap WTO. Dan yang mengejutkan, untuk petama kalinya terjadi sinergi langsung antara perjuangan yang dilakukan oleh perutusan delegasi pemerintah negara berkembang dengan beberapa tuntutan masyarakat sipil tersebut. Dalam hal ini, terutama mengenai masalah dampak TRIPs terhadap kesehatan masyarakat, transparansi dan demokratisasi dalam perundingan, serta pengambilan keputusan dan penolakan terhadap usul 'Putaran Millenium' dari negara maju.

Pada akhirnya, seperti diketahui, KTM-III gagal mencapai kata sepakat, walaupun juga tidak mengambil keputusan 'Balik Arah ("*Turn Around*!") yang dituntut oleh para pengunjuk rasa. Secara keseluruhan, para juru runding dari negara maju mengabaikan tuntutan dari dalam dan dari luar ruang persidangan. Tuntutan dari dalam berasal dari perutusan negara berkembang yang untuk pertama kalinya, mengajukan sekitar 100 usulan tandingan mengenai penerapan dan kaji ulang kesepakatan di WTO. Tuntutan dari luar ruang sidang –yang dilancarkan oleh para pengunjuk –rasa, lebih bersifat struktural, yaitu agar WTO mengubah arahnya sama sekali!

Gerakan di Seattle membawa dampak nyata bagi peningkatan pemahaman masyarakat sipil mengenai WTO, dan memperkuat gerakan anti-globalisasi korporat. Gerakan Seattle juga menjadi salah satu pemicu lahirnya Forum Sosial Dunia (*World Social Forum* –WSF), satu forum gerakan sosial yang mencoba menjadi tandingan bagi gerakan neo-liberalisme (selanjutnya, lihat Bab 9). Kasus Seattle juga memberikan semacam semangat bagi pemerintah negara berkembang untuk melakukan 'pemberontakan' terhadap pemaksaan kehendak dan kepentingan oleh negara-negara maju.

Kampanye "*Shrink or Sink*!"

Sebagian kelompok masyarakat sipil menyadari bahwa kegagalan KTM di Seattle tidak serta merta akan mengubah WTO. Diperlukan kampanye penyadaran secara terus-menerus. Karena itu, pasca-Seattle, sekelompok masyarakat sipil menggabungkan diri dalam koalisi yang menyebut dirinya 'Bumi Kita Bukan untuk Dijual' (*Our Earth is not For Sale*)

dan meluncurkan kampanye "WTO: Rampingkan atau Tenggelamkan!" (*WTO: Shrink or Sink!*).

Kampanye tersebut mengajukan butir-butir tuntutan sebagai berikut:

- Hentikan upaya memperluas kekuasaan WTO,
- Kebutuhan dasar dan hak-hak sosial tidak boleh diserahkan ke dalam kekuasaan WTO,
- Pelayanan dasar bagi masyarakat harus dilindungi dengan membatasi perjanjian GATS,
- Keluarkan TRIPs dari WTO, pulihkan Sistem Perlindungan Paten Nasional,
- Tolak paten atas kehidupan,
- Pangan adalah hak asasi manusia yang mendasar, sehingga pengaturannya tidak boleh diserahkan kepada pasar atau WTO,
- Tolak liberalisasi penanaman modal,
- Tegakkan perdagangan yang adil dengan mewujudkan pelaksanaan perlakuan khusus dan berbeda (*special and differential treatment*),
- Prioritaskan kesepakatan internasional di bidang lingkungan hidup dan sosial yang sudah ada,
- Demokratiskan pengambilan keputusan dalam tubuh WTO,
- Kaji ulang sistem penanganan sengketa (*Dispute Settlement System*) di WTO yang dianggap tidak adil.

Hingga 30 Mei 2000, sekitar 364 organisasi dari 61 negara menandatangani petisi "*Shrink or Sink!*" dan masing-masing menyebarkannya di negara mereka, termasuk mengajukan-

nya kepada pemerintah mereka. Petisi ini yang kemudian juga menjadi dasar bagi kampanye menjelang KTM-IV di Doha, tahun 2001.

2001: Menuntut Transformasi WTO

Berbeda dengan di Seattle, KTM-IV di Doha, Qatar, tidak diwarnai dengan gerakan masyarakat sipil secara massal. Sulit melakukan unjuk rasa di negara monarki itu. Lagipula, setelah peristiwa pemboman Pusat Perdagangan Dunia (*World Trade Centre* –WTC) di New York, 11 September 2001, pemerintah negara maju menciptakan satu 'citra' tentang pengunjuk rasa yang kritis terhadap globalisasi, yaitu bahwa mereka adalah juga 'teroris'. Dengan suasana seperti itu, kelompok masyarakat sipil memilih menggunakan jalur lobi.

Beberapa hari sebelum KTM-IV dilaksanakan, pada November 2001, sekelompok ORNOP menyampaikan petisi ke WTO berkaitan dengan rancangan Deklarasi Menteri yang disusun untuk disepakati dalam sidang. Pada intinya, pernyataan tersebut mengecam keras proses-proses tidak transparan dan tidak demokratis dalam penyusunannya. Semua isu yang penting bagi negara berkembang, terutama masalah penerapan dan dampak TRIPs bagi kesehatan masyarakat, tidak dicantumkan. Sementara, semua isu baru dan usulan negara maju dinyatakan akan dirundingkan. Rancangan naskah pernyataan itu disampaikan oleh Dewan Umum WTO seolah-olah sebagai '*clean text*' (naskah bersih tanpa perbedaan pendapat lagi), padahal banyak negara berkembang tidak setuju dengan banyak isu yang tercantum di dalamnya.

Persoalan pokok menjelang Doha adalah pernyataan Uni Eropa bahwa usulan mereka adalah suatu 'Putaran [Perundingan] Pembangunan' (*Development Round*). Hal ini adalah manipulasi citra dan kata-kata, karena utusan beberapa negara berkembang mengatakan mereka setuju ada putaran perundingan baru, tetapi yang mengedepankan pembangunan bagi negara mereka. Lalu, utusan Uni Eropa 'menangkapnya' secara licik, dan Pascal Lamy, Komisioner Perdagangan Uni Eropa, menyatakan bahwa mereka akan meluncurkan 'Putaran Pembangunan' tersebut. Padahal, semua usulan yang gagal disepakati di Seattle dimasukkan dalam usulan putaran tersebut.

Sekelompok ORNOP menghimbau negara berkembang menolak racangan naskah Deklarasi Menteri tersebut, karena tidak mencerminkan perbedaan pendapat dan tidak mencerminkan upaya mentransformasikan proses perundingan serta pengambilan keputusan di WTO. Tetapi, proses manipulatif di KTM-IV tetap saja 'dimenangkan' negara maju dengan secuil 'hadiah kecil' bagi negara berkembang. Hadiah itu adalah satu deklarasi terpisah tentang TRIPs dan kesehatan masyarakat, serta dimasukkannya isu-isu penerapan WTO untuk pembahasan dan perundingan berikutnya. Jadi, sementara perutusan Uni Eropa menyebutnya sebagai 'Agenda Pembangunan Doha' (Doha Development Agenda), masyarakat sipil justru menyebutnya sebagai 'Agenda Anti-Pembangunan' (Anti-development Agenda). Dalam kaitan ini, ORNOP dan kelompok masyarakat sipil secara terbuka menyatakan dukungan dan simpati mereka kepada negara berkembang yang dipaksa menyepakati Agenda Doha tersebut.

2003: Memorandum ORNOP dan Aksi Bunuh Diri

Pasca-Doha, sebagian ORNOP melakukan kajian tentang proyeksi dampak Agenda Doha bagi kehidupan masyarakat miskin, dengan penekanan utama pada liberalisasi pasar pertanian serta jasa. ORNOP seperti TWN berusaha memberdayakan para juru runding negara Dunia Ketiga, melalui serangkaian diskusi tentang posisi mereka terhadap isu-isu tertentu. Karena, pada akhirnya, memang pemerintah (negara)-lah yang secara resmi berunding di WTO, sehingga pemberdayaan pemerintah melalui informasi dan diskusi bersama menjadi sangat penting.

Menjelang KTM-V di Cancun, sekelompok ORNOP meluncurkan memorandum kepada Sekretariat WTO, perwakilan negara-negara anggota WTO di Jenewa, dan para menteri perdagangan dari negara anggota WTO.

Memorandum yang terdiri dari 72 butir ini sangat lengkap, berisi hal-hal berikut ini:

- Masalah ketidakadilan dalam peraturan dan substansi isu dalam WTO yang berkaitan dengan proses yang tidak demokratis,
- Daftar masalah tentang proses pengambilan keputusan yang tidak transparan, tidak adanya partisipasi seimbang, serta ketidakadilan dalam proses pengambilan keputusan,
- Masalah dalam proses persiapan KTM,
- Masalah dalam proses selama KTM.

Salah satu kecaman penting dalam memorandum tersebut adalah ketidaknetralan Sekretariat WTO, ketua sidang, Dewan-

Dewan WTO, serta proses-proses tersembunyi yang populer disebut sebagai persekongkolan rahasia di balik dinding 'ruang hijau' (*green room*). Memorandum ini juga mengajukan butir-butir perbaikan menyeluruh bagi proses-proses di WTO[3]. Tidak dapat dikatakan apakah memorandum ini mempunyai dampak atau tidak; namun beberapa tokoh ORNOP, seperti Martin Khor (*Third World Network*), dan Walden Bello (*Focus on the Global South*), mengatakan bahwa kegagalan KTM-V di Cancun berakar dari proses yang tidak transparan dan tidak seimbang terhadap negara-negara sedang berkembang. Dan, mungkin saja perutusan negara-negara berkembang merasa mendapat dukungan dari memorandum ini hingga pada akhirnya, mereka mulai berani menyatakan "Tidak!" terhadap manipulasi dan pemaksaaan oleh negara-negara maju.

Berbeda dengan Doha, pembukaan KTM di Cancun diwarnai lebih banyak unjuk rasa oleh kelompok masyarakat sipil, bahkan diwarnai dengan kejadian dramatis bunuh diri Lee Kyung Hae, seorang petani dari Korea Selatan —seperti yang dikisahkan pada Pembuka Cerita buku ini. Peristiwa itu mengingatkan pada prakiraan Joseph Stiglitz, mantan pakar Bank Dunia yang akhirnya membelot dan melancarkan kecaman keras terhadap bekas kantornya itu, dalam bukunya *Globalization and its Discontents* (2002). Ia mengatakan, "...meninggalnya seorang pengunjuk rasa anti-globalisasi di Genoa pada tahun 2001 adalah awal dari akan jatuhnya korban dalam gerakan menentang globalisasi ekonomi dengan wajahnya yang sekarang."

[3] Isi lengkap memorandum ini dapat dilihat di <www.twnside.org.sg>

Aksi bunuh diri Lee merupakan peringatan kepada para utusan di Cancun bahwa mereka tidak lagi dapat mengabaikan masalah yang dihadapi para petani kecil di seluruh dunia. Utusan resmi pemerintah di Cancun mengheningkan cipta selama satu menit untuk mendoakan arwah Lee. Sekali lagi, tidak dapat dikatakan bahwa tindakan Lee sepenuhnya berpengaruh pada proses di Cancun, tetapi pasti ada dampaknya, seberapa pun kecilnya.

Pasca-Cancun

Dua kali menemui kegagalan telak dalam perundingan membuat WTO kehilangan kredibilitas sebagai lembaga multilateral, paling tidak dalam pandangan masyarakat sipil. ORNOP menganggap bahwa lembaga yang seharusnya menegakkan pasar yang lebih bebas, justru mengabsahkan proteksi pasar yang dilakukan negara-negara maju (melalui subsidi pertanian dan monopoli inovasi lewat TRIPs). Lembaga yang didengungkan sebagai 'berlandaskan peraturan' (*rules based*) itu, dalam praktiknya, sebenarnya lebih melaksanakan 'hukum rimba': siapa kuat, dia yang menang! Lembaga yang seharusnya mempunyai sekretariat yang netral, demi menjaga proses multilateralisme, ternyata tidak netral sama sekali.

Karena itu, sebagian ORNOP tetap memperjuangkan agar WTO melakukan 'pembaruan, perubahan, dan perbaikan' (*reform, review and repair*)! Mereka mengatakan, WTO perlu mengkaji ulang perjanjian yang ada dan membuatnya lebih seimbang, serta mendemokratisasikan proses pengambilan keputusan. Kelompok ORNOP ini juga terus mengadakan kegiatan untuk memberdayakan pemerintah negara Dunia

Ketiga dalam melakukan perundingan, maupun dalam menyuarakan masalah penerapan dari semua perjanjian WTO.

Sementara itu, beberapa ORNOP dan kelompok masyarakat sipil lain secara lebih tegas menyerukan hal-hal berikut:

- Keluarkan perundingan tentang liberalisasi produk pertanian pangan dari WTO,
- Keluarkan TRIPs dari WTO,
- Keluarkan pengaturan jasa pelayanan publik dari WTO.

Mereka melihat ketiga isu ini tidak selayaknya masuk ke dalam WTO, karena bukan semata-mata komoditas perdagangan, melainkan merupakan hajat hidup orang banyak.

Tetapi secara umum, ORNOP dan masyarakat sipil akan tetap memandang WTO sebagai alat perusahaan multinasional yang menggunakan negara maju hanya untuk meraih pasar di negara sedang berkembang. Gerakan sosial itu sebenarnya tidak anti-perdagangan, tetapi menyerukan bahwa seharusnya peraturan perdagangan internasional dirumuskan dan dipatuhi secara adil, demi mencapai keadilan sosial. Dan, WTO sejauh ini telah gagal mencapai tujuannya sendiri, yaitu pembangunan berkelanjutan. Menurut masyarakat sipil, alat yang gagal mencapai fungsinya harus diperbaiki.

Bagaimana di Indonesia?

Pada bulan November 2001, Koalisi ORNOP Pengamat WTO (KOP-WTO) menggelar aksi di kantor Departemen Perindustrian dan Perdagangan di Jakarta. Mereka mendirikan tenda di salah satu sudut halaman kantor Departemen ter-

sebut, dan para aktivis bermalam di sana selama pelaksanaan KTM-IV WTO di Doha, Qatar. Mereka menyebarkan informasi tentang perundingan yang sedang berlangsung di Doha, menyampaikan tuntutan kepada pemerintah untuk mengambil posisi yang menguntungkan rakyat, serta memberikan informasi kepada publik tentang WTO serta dampak dari perundingan di Doha. Ini adalah salah satu bentuk gerakan kritis WTO yang dilakukan oleh ORNOP dan gerakan sosial di Indonesia.

Seperti pada tingkat internasional, proses pemahaman tentang WTO di kalangan ORNOP Indonesia menguat menjelang dan setelah Seattle. Pada awalnya, ORNOP Indonesia juga tidak terlalu memahami ataupun mempedulikan Putaran Uruguay. Konsorsium Nasional untuk Pelestarian Hutan dan Alam Indonesia (KONPHALINDO) mungkin adalah ORNOP Indonesia pertama yang mencoba memahami dan melakukan pendidikan publik tentang WTO. Langkah yang dilakukan pada tahun 1994 adalah menerjemahkan buku kecil terbitan TWN tentang Putaran Uruguay, dan diterbitkan oleh PT Gramedia. Selanjutnya, KONPHALINDO juga mengundang beberapa aktivis yang memahami isu hak paten atas bahan hayati dan potensi dampak WTO pada Dunia Ketiga, untuk berceramah di kalangan ORNOP, pemerintah, dan universitas. KONPHALINDO bahkan sempat mengirimkan surat kepada DPR untuk menunda ratifikasi WTO, tetapi tidak ditanggapi serius dengan alasan "waktu untuk masukan dari masyarakat sudah lewat".

Isu utama yang dikerjakan pada masa ini adalah TRIPs dan dampaknya pada pertanian, keanekaragaman hayati, dan

hak masyarakat atas sumberdaya hayati. ORNOP lain yang juga melakukan pendidikan publik mengenai isu ini adalah Pesticide Action Network Indonesia (PAN Indonesia) melalui jaringan mereka di berbagai daerah di Indonesia. Tetapi pada dasarnya, pemahaman publik tentang dampak perjanjian di WTO terhadap kehidupan mereka masih minim. Dan, selama masa pra-1998, isu demokratisasi dan hak asasi manusia memang masih merupakan prioritas utama kalangan gerakan sosial dan ORNOP di Indonesia.

Pemahaman akan dampak liberalisasi ekonomi menguat pasca-1998, ketika Indonesia harus menjalankan persyaratan yang diajukan Dana Moneter Internasional (IMF) melalui paket pinjaman dalam rangka menghadapi krisis ekonomi kawasan saat itu. IMF memberikan paket pinjaman yang disertai berbagai persyaratan, antara lain liberalisasi pasar pangan (beras, gula, dan gandum), swastanisasi beberapa sumberdaya, dan penghapusan subsidi (pupuk, bahan bakar, dan lain-lain).

Seiring dengan menguatnya kesadaran di atas, terbentuklah Koalisi ORNOP Pengamat WTO (KOP-WTO) pada tahun 1999, menjelang KTM-III di Seattle. Koalisi terdiri dari ORNOP dalam berbagai bidang seperti lingkungan hidup, pembangunan, perlindungan konsumen, perlindungan hak buruh, dan pendamping petani. KOP-WTO mengkaji beberapa isu dan menyampaikan posisi serta saran kepada pemerintah, mengadakan dengar pendapat dengan DPR, mengadakan seminar dan lokakarya sebagai bagian dari pendidikan masyarakat, dan berpartisipasi dalam kampanye 'Hari Tolak Putaran Baru' dengan meluncurkan petisi kepada pemerintah yang ditandatangani oleh lebih dari 100 individu dan organisasi.

KOP-WTO juga menggelar tenda informasi di kantor Departemen Perindustrian dan Perdagangan selama KTM-IV di Doha.

Pada akhir 2001, beberapa orang dan lembaga berprakarsa membentuk ORNOP yang khusus mengkritisi globalisasi melalui analisis tentang WTO. Maka dibentuklah Lembaga untuk Keadilan Global (*Institute for Global Justice* —IGJ) yang diresmikan pada awal tahun 2002. IGJ bergerak dalam penelitian dampak globalisasi pada kehidupan masyarakat, pendidikan publik mengenai globalisasi (terutama tentang WTO), dan mempengaruhi kebijakan pemerintah yang terkait dengan WTO ataupun isu global lainnya. IGJ juga mengikuti perundingan-perundingan di WTO, baik secara langsung maupun melalui berita dan internet. Berdasarkan informasi tersebut, lembaga ini memberikan rekomendasi posisi kepada pemerintah, dan bahkan salah satu anggotanya pernah menjadi bagian dari perutusan pemerintah pada salah satu perundingan WTO. IGJ menerbitkan buletin elektronik berkala guna menginformasikan hasil perundingan terkini kepada kalangan yang berminat.

Selain kedua organisasi di atas, ada beberapa gerakan lain yang kritis terhadap WTO. Misalnya, gerakan petani pernah mengajukan kecaman keras dan tuntutan tegas yang menyatakan secara jelas posisi petani Indonesia berkaitan dengan peraturan WTO di bidang pertanian (lihat Kotak 8.1).

Pada Agustus 2003, sembilan ORNOP dari Bandung, Jakarta, dan Surabaya, menyatakan menolak WTO. Mereka mengatakan bahwa dampak WTO sudah dirasakan di semua sektor, antara lain, dengan adanya buah-buahan impor, gula impor,

KOTAK 8.1.

KAJI ULANG KESEPAKATAN DI BIDANG PERTANIAN

Pada Hari Tani, tanggal 24 September, beberapa organisasi petani bersama KOP-WTO menyatakan pandangan dan tuntutan mereka berkaitan dengan liberalisasi perdagangan komoditas pertanian. Mereka mengatakan bahwa menyerahkan urusan pertanian kepada mekanisme pasar telah membuat para petani terpuruk, sebaliknya menguntungkan para importir besar dan perusahaan multinasional. Impor bahan pangan dalam jumlah tinggi, misalnya, dikatakan akan mengancam 27 juta rumah tangga petani.

Mereka mengajukan empat tuntutan kepada pemerintah melalui Departemen Perindustrian dan Perdagangan sebagai kordinator perutusan Indonesia ke WTO. Pertama, agar pertanian tidak dibiarkan diatur oleh pasar, tetapi harus dilindungi pemerintah. Kedua, perutusan Indonesia ke WTO harus memperjuangkan kepentingan petani, yaitu dengan mengeluarkan pangan dan pertanian dari wilayah pengaturan WTO. Ketiga, agar pemerintah mengkaji ulang keanggotaan negara Indonesia di dalam Kelompok Cairns (lihat lagi Bab 3). Keempat, agar pemerintah memprioritaskan pembangunan pertanian sebagai tulang punggung pembangunan nasional dengan mengedepankan nasib petani (dari *Position Statement on Farming Day*, September 24, 2001, Solidaritas Tani, KOP-WTO).

Organisasi petani beserta ORNOP pendampingnya nampak lebih teratur mengikuti perkembangan perundingan di WTO dan menyikapinya. Sebagai contoh, pada 10 Mei, sebelas organisasi tani dan ORNOP menyampaikan pernyataan dan tuntutan mereka kepada utusan Indonesia yang merundingkan bidang pertanian di WTO. Tuntutan tersebut berkaitan dengan perundingan mengenai produk strategis/mekanisme pengaman khusus (*Strategic Product/Special Safeguard Mechanism* —SP/SSM) yang sedang dirundingkan di Komisi Pertanian WTO pasca-gagalnya perundingan KTM-V di Cancun (lihat kembali Bab 3).

Di antara beberapa tuntutannya yang berkaitan dengan WTO adalah sebagai berikut. Pertama, pemerintah harus

mengkaji dampak penerapan Perjanjian Pertanian (AoA) terlebih dahulu, sebelum melangkah ke perundingan tahap berikutnya. Kedua, naskah posisi pemerintah dalam perundingan pertanian WTO harus disusun bersama dan diuji oleh warga masyarakat, khususnya petani, dan selanjutnya harus diketahui dan disetujui terlebih dahulu oleh DPR. Terakhir, mendorong agar pertanian dan pangan dikeluarkan dari WTO, melalui penggalangan solidaritas dengan negara-negara berkembang lainnya. Tuntutan terakhir ini diajukan mengingat bahwa pangan adalah hak asasi manusia dan bukan komoditi perdagangan semata-mata (*Pernyataan dan Tuntutan Organisasi Petani dan ORNOP*, 10 Mei 2004).

Pernyataan tersebut sedianya disampaikan dalam pertemuan kelompok G -33 (kelompok negara berkembang yang memperjuangkan produk strategis dan pengaman khusus), yang seharusnya diadakan di Jakarta bulan Mei 2004. Acara tersebut batal, karena pemerintah Indonesia tidak mendapatkan jumlah konfirmasi kehadiran yang cukup dari negara-negara lain. Walaupun batal disampaikan, petisi ini mengandung makna penting sebagai cerminan posisi organisasi petani dan ORNOP di bidang pertanian.

beras impor, sampai kendaraan rakitan (*built up*). Dalam pernyataan mereka, dikatakan bahwa tata cara peraturan di WTO dianggap 'tidak adil dan jujur', sehingga, misalnya, sentra produksi kuningan di Juwana, Pati, Jawa Tengah, terancam gulung tikar karena hasil produksi mereka dituduh melakukan pelanggaran hak cipta dan merek, padahal perajin tidak mengerti tentang perjanjian Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI) (*Antara*, 2000).

Sementara itu, sekelompok mahasiswa yang tergabung dalam dalam GAMAN (Gerakan Mahasiswa Anti-Neoliberalisme) secara simbolis menyegel gerai rumah makan McDonald's di

kawasan Coyudan, Kota Solo, pada tanggal 13 September 2003. Mereka melakukan itu dalam kerangka aksi menentang pengaturan sistem perdagangan bebas oleh WTO. Sambil membawa sejumlah poster yang bertuliskan, antara lain, "Stop Globalisasi", "WTO = *World Troublemaker Organization*", dan lain-lain, mereka berjalan kaki ke gerai McDonald's. Di depan gerai tersebut, massa menggelar orasi yang diakhiri dengan menyegel restoran secara simbolis menggunakan sebilah papan bertuliskan 'Tempat Ini Disegel'. Mereka menilai restoran ini sebagai bukti dampak adanya perdagangan bebas. Dalam pernyataan sikapnya, GAMAN menyatakan keterlibatan Indonesia dalam WTO akan melahirkan kesengsaraan dan kemiskinan. Kenaikan harga bahan bakar minyak, harga kebutuhan pokok, biaya sekolah yang mahal, pedagang kecil yang makin terpinggirkan, petani yang makin kehilangan lahan, serta semakin banyaknya kaum miskin kota, merupakan akibat nyata dari perdagangan bebas (Antara, 2003). Tidak dilaporkan bagaimana akhir atau dampak dari gerakan ini.

Seperti pada tingkat internasional, pola gerakan sosial yang kritis terhadap WTO di Indonesia juga beraneka ragam. Ada yang melakukan analisis dan kemudian merekomendasikan posisi kepada pemerintah untuk memperbaiki atau mengubah peraturan di dalam WTO. Ada sekolompok gerakan lain yang menyatakan 'anti-WTO', atau menolak beberapa isu seperti pertanian dan TRIPs, misalnya. Keragaman ini justru menjadi ciri dan kekuatan gerakan sosial.

Ada satu hal mendasar yang perlu dicatat. Terlepas dari beragam posisi yang diusung oleh masing-masing kelompok masyarakat sipil dan ORNOP tersebut, gerakan mereka me-

nyampaikan pesan penting bahwa pemerintah yang berunding di WTO, dan kepentingan perusahaan besar yang diperjuangkan oleh beberapa negara maju di WTO, tidak bisa lagi menyembunyikan tindakan mereka dari mata publik seperti pada masa lalu. Utusan negara berkembang sudah merasakan manfaat dari berjaringan dengan ORNOP yang turut membela kepentingan mereka di WTO.

Di tingkat nasional, pemerintah juga tidak bisa lagi memutuskan hal-hal seperti WTO tanpa mengundang partisipasi rakyat. Yang lebih penting adalah mengedepankan kepentingan nasional dan rakyat miskin dalam menyepakati dan menjalankan perjanjian WTO. Bila kesejahteraan rakyat makin terpuruk, pada titik di mana mereka menjadi kecewa dan putus asa, maka aksi tidak lagi hanya berupa petisi, tetapi bisa menjadi aksi bunuh diri ala petani Lee di KTM-V Cancun.

❖❖

9

Menggapai Dunia Yang Lebih Baik, Manusiawi dan Adil

Pemandangan itu tidak lazim. Seorang aktivis perdamaian Israel memeluk seorang Palestina di panggung, setelah membacakan pernyataan tentang perdamaian. Beberapa pria Iraq menyerahkan bendera negara mereka kepada aktivis perdamaian Amerika Serikat. Mereka semua berdiri berdampingan diiringi tepuk tangan panjang dari para peserta Forum Sosial Dunia (*World Social Forum* —WSF), pada bulan Januari 2003. Ini adalah simbol bahwa pertikaian dilakukan oleh para elit politik dan pemerintah, bukan rakyat dari masing-masing negara tersebut.

Pemandangan itu terlihat di stadion Gigantinho, Porto Alegre, Brazil. Peserta di dalam stadion itu mencapai 30.000 orang yang merasakan kebersamaan dengan para nara sumber kaliber dunia. Semangat kebersamaan itu bertujuan menentang neoliberalisme. Yang tidak lazim adalah kenyataan bahwa dengan peserta yang sedemikian banyak, tidak pernah ada insiden apa pun, bahkan ketika harus antri untuk keluar atau masuk stadion.

Berbeda dengan sidang PBB ataupun WTO, pertemuan di WSF diadakan secara transparan dan terbuka, tidak ada mani-

pulasi, dan tidak ada rancangan naskah pernyataan atau kesepakatan yang dibuat secara rahasia[1]. Ada rasa saling percaya yang tinggi, rasa mampu mengatur diri sendiri dan rasa aman. Aspek psikologi peserta tentang keamanan ini yang menarik. Kumpulan massa dalam jumlah besar tidak serta merta dianggap akan berujung pada kerusuhan. Bahkan ancaman bom juga tidak ditanggapi dengan kepanikan. Ada dua kali berita mengenai ancaman bom, dan polisi datang untuk menyelidiki, namun tidak menemui tanda-tanda bahwa berita tersebut benar. Setelah itu pun semangat para peserta tidak kendur, dan ancaman bom bahkan tidak dibahas, kecuali mungkin pada tingkat panitia pelaksana saja[2].

WSF adalah sebuah tempat pertemuan bagi kelompok masyarakat sipil (civil society) dan gerakan sosial yang menentang neo-liberalisme, hegemoni kapitalis, dan bentuk imperialisme apa pun, serta mempunyai komitmen untuk membangun masyarakat dunia yang berlandaskan hubungan baik di antara manusia serta antara manusia dengan bumi[3]. Motto mereka adalah 'Dunia yang lain dimungkinkan' (*Another world is possible*), yaitu dunia yang tidak didominasi oleh modal dan penindasan terhadap kaum lemah.

---

[1] Biasanya, pertemuan atau sidang WTO dan PBB menghasilkan deklarasi yang disusun melalui perundingan. Banyak bagian dari proses perundingan dilakukan secara tidak transparan atau manipulatif, bahkan kadang-kadang diiringi 'ancaman terselubung' oleh negara-negara maju. Bahasa, titik, koma, dan istilah di dalam rancangan naskah menyita waktu perundingan yang lebih banyak dibandingkan perundingan mengenai isi (substansi)-nya.

[2] Penulis adalah peserta WSF Januari 2003. Lihat juga hamtani, 2003.

[3] Pernyataan ini tercantum dalam Piagam Asas (*Charter of Principles*) WSF.

Dengan demikian, WSF adalah simbol bahwa kita mempunyai kemungkinan, jika memang mau, untuk membangun dunia yang lebih baik. Dalam semangat kemajemukan dan keanekaragaman, sebenarnya ada 'banyak dunia yang lebih baik yang memang layak' (*Other worlds are possible*). Dunia tersebut bisa dibangun melalui gerakan dialog global yang terbuka, bukan keputusan yang dipaksakan oleh kaum elit (Sen, 2002).

WSF adalah gagasan kolektif, walaupun hanya sebuah simbol. Tetapi simbol ini penting untuk mengubah paradigma fatalistik TINA (*There is no alternative* –'Tidak ada kemungkinan lain'), selain liberalisasi ekonomi seperti yang didengungkan selama ini. Seringkali para pemerintah mengatakan, "Kami tidak punya pilihan karena terikat oleh WTO." Ini adalah pemikiran fatalistik, karena WTO dibentuk oleh para anggotanya, sehingga jenis WTO yang lain juga 'dimungkinkan'.

Bab terakhir ini menyajikan alternatif bagi mekanisme WTO yang ada sekarang, baik dari segi gagasan maupun mekanismenya untuk menjawab pemikiran fatalistik tersebut.

Membebaskan Pikiran dari Penjajahan

Langkah pertama dan paling mendasar untuk mengubah mekanisme WTO dan globalisasi ekonomi adalah mengatasi penjajahan pikiran. Selama ini pikiran kaum teknokrat, pakar ekonomi, elit politik, pemerintah, bahkan kadang-kadang juga para aktivis ORNOP, 'dijajah' dengan berbagai paradigma mengenai pertumbuhan ekonomi dan liberalisasi perdagangan sebagai upaya bagi perbaikan ekonomi rakyat. Ada banyak studi yang menunjukkan bahwa hal itu tidak selalu benar.

Demikian pula, ada gagasan seolah-olah kita tidak boleh dan tidak mampu membuat perubahan di WTO. Sekali lagi, hal itu tidak benar. Perubahan cara berpikir dan cara pandang secara mendasar diuraikan berikut ini.

❑ Perdagangan, pertumbuhan ekonomi, dan pengembangan manusia

Menurut pandangan arus utama, perdagangan berpotensi meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dan, pertumbuhan ekonomi adalah syarat bagi pengurangan kemiskinan serta pengembangan manusia (*human development*). Tetapi pertumbuhan ekonomi saja tidak cukup. Pertumbuhan ekonomi bahkan bisa "...menghilangkan, bukan menciptakan lapangan pekerjaan; kejam, tanpa mengurangi kemiskinan; tak bersuara, ketimbang partisipatoris; tidak berakar, bukan didasarkan pada budaya; dan tanpa masa depan, serta tidak ramah lingkungan" (Malhotra, 2004). Pertumbuhan ekonomi semacam ini tidak akan mampu mengurangi kemiskinan, bahkan justru bisa meningkatkan kemiskinan.

Sering dikatakan bahwa liberalisasi perdagangan akan memadukan suatu negara ke dalam ekonomi dunia. Padahal integrasi ke dalam ekonomi dunia adalah **'hasil, dan bukan persyaratan'** dari pertumbuhan dan pembangunan (Malhotra, 2004 –cetak tebal sebagai penekanan dari penulis). Perdagangan adalah alat, bukan tujuan dari pertumbuhan ekonomi. Sayangnya, melalui WTO, semua pemerintah dibuat sibuk mematuhi peraturan perdagangan, seolah-olah perdagangan itu adalah tujuannya. Bahkan, Mukadimah Piagam WTO mengatakan bahwa tujuannya adalah pembangunan berkelanjutan. Jadi apabila peraturan perdagangan menyalahi atau

mengancam pembangunan manusia dan pembangunan berkelanjutan, maka peraturan tersebut haruslah direformasi.

❑ **WTO sulit dipahami dan tidak bisa diubah?**

Kita perlu mendemistifikasi pandangan bahwa WTO sulit dipahami. Karena ada anggapan sulit dipahami, orang kemudian menolak WTO atau mematuhi saja apa yang dikatakan orang lain mengenai WTO. Bahkan, pemerintah sering beranggapan bahwa penafsiran WTO dari pihak mitra dagang negara maju adalah benar. Dengan kata lain, kita semua mudah dibohongi.

Buku ini adalah bagian dari upaya demistifikasi tersebut. Secara perlahan dan pasti, semua orang bisa memahami isi dan mekanisme WTO. Hal itu yang dilakukan oleh para juru runding negara berkembang sehingga perundingan KTM-V di Cancun mengalami kegagalan. Sekarang sudah banyak pihak yang menulis dan menyebarkan penafsiran tentang peraturan WTO, walaupun kajian menyeluruh tentang dampaknya belum banyak dilakukan. Hanya diperlukan kerajinan dan ketelitian melihat semua informasi tentang WTO. Untuk itu, dasarnya tentu saja adalah kemauan belajar dan kemauan mengubah paradigma berpikir kita. Apabila ini tidak dilakukan, kita tidak akan mampu membebaskan diri dari penjajahan pikiran.

Demikian pula, perubahan mekanisme di WTO masih jauh panggang dari api. Bahkan setelah kegagalan Cancun, transparansi dan demokrasi dalam pembuatan keputusan belum terwujud. Namun itu bukan berarti WTO tidak bisa diubah. Bisa, tetapi memerlukan upaya kolektif dan sungguh-

sungguh. Tiga puluh tahun yang lalu, PBB tidak mau melibatkan ORNOP dan kelompok masyarakat dalam sidang-sidangnya, Bank Dunia tidak peduli dengan kritik mengenai kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh proyek yang mereka biayai. Keduanya kini sudah mulai membuka sebagian pintu bagi partisipasi publik. Hingga kini, Dana Moneter Internasional (IMF) tidak mau mendengarkan isu mengenai reformasi di bidang keuangan. Tetapi semua lembaga itu adalah konstruksi para pemerintah, bukan suatu keniscayaan. Semuanya bisa diubah apabila ada kekuatan besar ke arah sana. Negara-negara anggota adalah pemain kunci dalam proses perubahan tersebut.

❑ Meluruskan Jalan ke Arah Pembangunan

Mengingat Mukadimah Piagam WTO sudah menyebutkan pembangunan berkelanjutan sebagai tujuan akhir perdagangan, maka peraturan dan mekanisme di dalam WTO perlu diorientasikan kembali pada pembangunan. Untuk itu perlu dibuat langkah-langkah perubahan sebagai berikut (Rodrik, 2001; TWN dan UNDP, 2001):

- **Peraturan berorientasi pembangunan:** Tujuan dan sasaran pembangunan harus menjadi prinsip utama agenda WTO. Dengan demikian, peraturan dan mekanismenya haruslah menghasilkan peningkatan pembangunan. Jadi, keberhasilan WTO harus diukur berdasarkan tolok ukur apakah sudah berhasil mengurangi kemiskinan dan menggapai pengembangan manusia. Karena itu, seluruh peraturan dan mekanisme di WTO harus dikaji ulang. Apabila ada peraturan baru, atau perbaikan peraturan, maka harus

diuji berdasarkan prinsip 'mendistorsi (alias mengancam) pembangunan', bukan atas dasar prinsip 'mendistorsi perdagangan'. Mencegah 'distorsi pembangunan' harus lebih diprioritaskan dibandingkan mencegah 'distorsi perdagangan'. Maka, harus ada peraturan di WTO agar negara berkembang diperbolehkan melakukan liberalisasi bertahap, dan bahwa beberapa peraturan dilonggarkan untuk negara berkembang demi mencapai tujuan pembangunan mereka.

- **Peraturan harus mengakomodasikan keanekaragaman pranata kelembagaan dan bakuan nasional:** Tidak ada satu resep tunggal bagi pertumbuhan ekonomi. Setiap negara mempunyai pranata kelembagaan, bakuan, dan kebijakan yang berbeda. Memang ada beberapa prinsip universal di bidang ekonomi yang harus dipatuhi, namun pelaksanaan prinsip tersebut haruslah dikaitkan dengan bentuk-bentuk pranata kelembagaan yang berbeda. Dalam hal ini, Cina bisa dijadikan contoh. Negara ini adalah yang paling berhasil mendapatkan manfaat dari globalisasi ekonomi dan WTO. Mereka tahu persis sektor ekonomi mana yang diliberalisasikan dan kapan; mereka juga tahu sektor ekonomi mana yang harus dilindungi. Mereka melakukan banyak kegiatan 'penjiplakan' teknologi serta inovasi. Tetapi, karena Cina merupakan pasar yang besar, tetap saja mereka bisa menjadi anggota WTO yang diperhitungkan oleh mitra dagang mereka. Negara lain perlu mencontoh

cara ini namun dengan memperhatikan pranata kelembagaan, kebijakan, dan praktik perdagangan mereka sendiri. Jadi membuat peraturan yang sama untuk semua negara yang mempunyai perbedaan harus dihentikan. WTO haruslah merundingkan keanekaragaman sistem sosial dan ekonomi di berbagai negara dan mulai merundingkan peraturan yang lebih adil.

- **Negara berhak melindungi pembangunan mereka:** Setiap negara seyogianya mempunyai hak untuk menentukan prioritas pembangunan, sesuai dengan kebutuhan rakyatnya. Karena itu, seharusnya negara-negara miskin diperbolehkan memberikan subsidi kepada petani kecil dan industri domestik yang baru tumbuh. Ini adalah esensi dari peraturan mengenai katup pengaman di WTO (*safeguard, anti-dumping, balance of payment* – lihat lagi Bab 2). Tetapi peraturan-peraturan tersebut harus dilonggarkan, dibuat lebih praktis dan lebih ramah bagi negara Dunia Ketiga.

- **Kaji-ulang mandat WTO dan hentikan liberalisasi lebih lanjut:** Berdasarkan butir-butir di atas dan juga seruan ORNOP (Tenggelamkan atau Ramping-kan! —*Shrink or Sink*!), perlu ada kajian serius dan mendalam mengenai mandat WTO. Organisasi ini sebaiknya hanya diberi mandat memfasilitasi perdagangan internasional di bidang barang, bukan berkecimpung dalam perlindungan HaKI, perdagangan jasa, ataupun memfasilitasi peraturan lain yang tidak berkaitan dengan perdagangan. WTO dan negara maju juga harus menghentikan pemaksaaan untuk

melakukan liberalisasi lebih lanjut sampai kaji ulang diselesaikan dan perbaikan mekanisme dilakukan.

- **Tegakkan transparansi dan demokrasi dalam pembuatan keputusan:** KTM-V di Cancun menunjukkan bahwa tidak ada transparansi dan demokrasi dalam pembuatan keputusan di WTO. Juga ada indikasi kuat bahwa Sekretariat WTO tidak netral. Hal ini membuat WTO menjadi sistem yang tidak mantap dan sulit dipradugakan. Dua kali gagal dalam KTM dengan rentang waktu empat tahun bukanlah prestasi yang patut dibanggakan. Semua kaji ulang peraturan haruslah juga dilandasi niat baik membangun transparansi dan demokrasi di WTO.

Ada Alternatif

Uraian di atas membahas reformasi WTO. Namun ada pertanyaan yang lebih mendasar, adakah alternatif terhadap WTO?

Seharusnya, sejalan dengan dorongan untuk membebaskan pikiran kita dari penjajahan, kita harus yakin bahwa WTO bisa diperbaiki, namun juga harus yakin bahwa ada alternatif. Berikut ini dibahas dua (dari mungkin banyak pemikiran) alternatif tersebut.

Yang pertama adalah gagasan tentang perdagangan Selatan-Selatan (*South-South Trading*). Hal ini sudah mulai dilakukan. Pada 16 Juni 2004, para pemimpin Dunia Ketiga meluncurkan putaran perundingan baru untuk meningkatkan perdagangan Selatan-Selatan. Harapan mereka, prakarsa ini

mampu meningkatkan keswadayaan kolektif negara berkembang. Artinya, jika negara maju ingin mempersulit masalah perdagangan, mengapa tidak berdagang di antara negara berkembang sendiri? Bukankah beberapa negara besar dan yang lebih maju (seperti Brazil, Cina, Malaysia, India) mempunyai kapasitas produksi yang juga cukup besar?

Dunia Ketiga akan meluncurkan putaran ketiga dari 'Sistem Global untuk Preferensi Perdagangan di antara Negara Berkembang' (*Global System of Trade Preferences among Developing Countries* —GSTP). Maklumatnya dilakukan di Sao Paolo, Brazil, di tengah-tengah Sidang ke-11 Konferensi PBB mengenai Perdagangan dan Pembangunan (*United Nations Conference on Trade and Development* —UNCTAD), Juni 2004.

GSTP adalah suatu rancangan perdagangan yang mana negara berkembang memberikan preferensi bagi produk yang berasal dari negara berkembang lain. Mereka tidak harus memberikan kemudahan yang sama pada negara maju. GSTP mulai dirundingkan pada 1986 di Brazil, dan dirampungkan pada 1988 di Belgrade. Sekarang, GSTP beranggotakan 44 negara. Setelah 1988, GSTP tidak terlalu aktif karena 'dikalahkan' oleh negosiasi di WTO. Kini, dengan kegagalan Cancun, nampaknya GSTP akan mengalami kehidupan kembali dengan meluncurkan putaran negosiasi baru.

GSTP mempunyai dua manfaat. Pertama, dengan perdagangan Selatan-Selatan, manfaat perdagangan dinikmati oleh negara Selatan sendiri. Kedua, dalam perdagangan, negara Selatan tidak harus bersaing dengan produk dari negara maju, tapi cukup dari sesama negara berkembang —biasanya produk

dari Selatan tidak disubsidi sehingga tidak terjadi *dumping* (Khor, 2004b). GSTP bisa menjadi alat 'pemberontakan' Dunia Ketiga, asalkan semua negara berkembang serius menanganinya. Bahkan,Sekretaris Jenderal WTO sudah menampakkan bahwa ia tidak suka dengan perkembangan GSTP, sehingga negara berkembang perlu tetap bersatu teguh agar gagasan ini tidak 'dibatalkan' oleh politik pecah belah WTO ataupun negara maju.

Aspek kedua merupakan usulan yang lebih radikal, yaitu pemberangusan lembaga-lembaga Bretton Woods (yaitu Bank Dunia, IMF dan WTO). Usulan ini disampaikan oleh International Forum on Globalisation (IFG) (Cavanagh et.al., 2002) dan menarik untuk disimak. IFG mengusulkan agar WTO dibubarkan secara bertahap dan dunia kembali ke sistem peraturan perdagangan yang lebih cair, tidak terlalu terstruktur dan pluralistik. Untuk itu, secara bertahap dan teratur beberapa peraturan perdagangan yang dianggap tidak sesuai di bawah WTO dihapuskan dan kemudian WTO itu sendiri dibubarkan, termasuk staf dan semua asetnya. Dengan demikian, yang tersisa adalah kerangka GATT (Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan) yang kemudian perlu diperbarui agar menjadi transparan dan bertanggung jawab.

Juga disarankan untuk memperkuat sistem PBB yang selama ini menjadi penyeimbang. Misalnya, UNCTAD adalah penyeimbang WTO. Pada masa pra-WTO, UNCTAD mempunyai pengaruh cukup besar dan berfungsi memberdayakan negara berkembang untuk mengaitkan manfaat perdagangan internasional dengan pembangunan nasional. Peran UNCTAD perlu diperbarui, diperkuat dan diperluas, bahkan sampai men-

cakup fasilitasi dialog soal penghapusan utang negara sedang berkembang. UNCTAD juga diminta memfasilitasi membuat kesepakatan global di bidang perdagangan yang lebih adil dan demokratis.

Selanjutnya, untuk menangani pertikaian di bidang perdagangan, perlu dibentuk Mahkamah Sengketa Dagang di bawah naungan PBB (*The UN Trade Disputes Court*). Tugasnya adalah melakukan mediasi dan arbitrase sengketa dagang. Badan ini harus menegakkan peraturan internasional di bidang perdagangan yang lebih adil. Usulan tersebut mungkin nampak tidak realistis beberapa tahun yang lalu. Tetapi, sejak dasawarsa 1990-an, peta politik internasional sudah berubah. Dalam banyak konferensi internasional, terjadi aliansi dan kesadaran baru. Misalnya, aliansi antara masyarakat sipil dengan delegasi pemerintah negara sedang berkembang dalam melawan ketidakadilan di WTO. Lalu, skandal Enron dan World.Com melemahkan kepercayaan publik terhadap MNC. Aliansi antara serikat buruh dan aktivis gerakan lingkungan (yang dulu sulit terjadi) menemukan kekuatan baru yang tercermin dari protes massal di arena global. Beberapa tahun terakhir ini, dunia melihat berkembangnya forum masyarakat sipil global di mana puluhan ribu masyarakat biasa dan kelompok atau organisasi masyarakat sipil dan gerakan sosial berkumpul untuk mengatakan "Tidak!" pada sistem ekonomi global yang ada saat ini dan menegaskan bahwa "ada alternatif!".

Memang, pada saat ini, wacana mengenai ketidakadilan global sudah berkembang, tetapi wacana tentang alternatifnya masih tersendat-sendat. Selama ini, wacana alternatif itu tidak pernah mempunyai atau diberi kesempatan untuk diwujudkan.

Karena itu, berbagai alternatif, baik yang lunak, reformis, maupun yang radikal, patut dibahas bersama dalam semangat pluralisme dan saling menghormati. Kemudian, perjuangan tahap akhir adalah mentransformasikan semua wacana alternatif tersebut menjadi kenyataan menuju dunia yang lebih baik, manusiawi, dan adil.

❖❖

PENUTUP CERITA

WTO adalah Urusan Kita Semua

Cerita tentang WTO belum selesai, hanya buku ini saja yang harus diakhiri. Pada bagian akhir ini, saya ingin berbagi refleksi mengenai masalah WTO dan gerakan untuk mengkritisinya. Biasanya, pada diskusi, seminar atau lokakarya di mana saya mempresentasikan isu WTO, ada saja yang berkomentar: "Wah saya jadi takut, anda menggambarkan suatu masalah besar yang sungguh membuat kami putus asa".

Kalau anda berpikiran sama setelah membaca buku ini, maka sebagai penulis saya sudah gagal "mendemistifikasi" WTO. Dalam pembuka cerita, saya mengatakan tujuan menulis buku ini adalah menguak misteri WTO, agar orang tidak menjadi ngeri, takut, dan merasa putus asa dengan segala persoalan dan tantangan yang disajikan WTO. Kengerian akan masalah itu benar adanya, karena jelas kesepakatan WTO merupakan masalah hidup atau mati bagi banyak rakyat di Dunia Ketiga termasuk Indonesia. Namun, persoalan WTO hampir mirip dengan persoalan yang dialami bangsa Dunia Ketiga pada zaman kolonialisme. Hanya mekanismenya dan pelakunya mungkin berubah. Nah, jika dulu para pejuang mengucurkan darah dan keringat, mempersembahkan jiwa agar negara kita merdeka, maka kinipun kita bisa berjuang agar neo-kolonialisme tidak terjadi kembali. Caranya bahkan lebih mudah dan beradab, tidak usah berperang dengan menggunakan senjata.

Kita semua perlu menyadari hal itu. Pada tahun 1994, ketika pertama kali saya bersinggungan dengan masalah WTO, dan mulai membahasnya di berbagai forum ORNOP, tidak banyak ORNOP Indonesia yang menanggapinya, bersedia mempelajarinya, apalagi menganalisisnya dan kemudian mendesak pemerintah untuk mengambil posisi tertentu. Sepuluh tahun kemudian, masalah WTO sudah menjadi pokok bahasan di banyak forum ORNOP, kaum intelektual, dan bahkan juga pemerintah sendiri. Tetapi, sebagian besar masyarakat kita tetap tidak mengetahuinya, karena mereka termarjinalisasi dari arus utama informasi. Kegiatan ORNOP juga belum mampu sepenuhnya menjembatani kesenjangan informasi itu.

Kita perlu membuang pikiran bahwa WTO mengurus perdagangan internasional, karena itu serahkan saja pada para ahli dagang dan ahli hukum internasional. Kita sebagai orang awam tidak mungkin bisa memahaminya. Sekali lagi, di sinilah kita perlu medemistifikasi hal tersebut. Bahkan, para ahli hukum dan ahli perdagangan kita sempat dan mungkin masih 'tersesat' dalam memahami WTO. Itu karena kesepakatan WTO dilihat semata-mata sebagai sesuatu yang 'teknis' yang hanya mampu dipahami oleh 'orang sekolahan' saja. Marilah kita melihat WTO sebagai isu keadilan, isu hak petani, isu hak Dunia Ketiga untuk membangun.

Bukankah itu masalah kita semua?

Tak peduli anda orang sekolahan atau tidak, dan tidak peduli spesialisasi anda semasa sekolahan, WTO akan mempengaruhi pekerjaan dan hidup kita. Seorang dokter yang berdedikasi (bukan yang malpraktek), yang ingin memastikan pasien

miskin memperoleh akses obat murah, akan berhadapan dengan TRIPS. Padahal dokter itu mungkin tidak tahu tentang WTO, mungkin hanya sekedar mendengar sekilas saja tentang hak paten atas obat.

Karena kesepakatan WTO dibuat dalam bahasa Inggris dan bahasa asing lain, demikian pula perundingannya dilakukan dalam bahasa Inggris, maka kita mungkin putus asa ketika hendak mempelajarinya. Disinilah harusnya ORNOP berperan. Sebagai kelompok yang terdidik dan punya kesempatan banyak, ORNOP seharusnya membantu orang-orang lain memahami WTO, baik melalui publikasi maupun media pendidikan publik lain.

Pemerintah juga perlu mengkomunikasikan isu-isu di dalam WTO. Tetapi, melihat situasi yang ada, sebaiknya tidak mengandalkan pemerintah maupun elit politik, apalagi anggota DPR. Mereka belum menunjukkan (kecuali sebagian kecil saja) bahwa mereka siap belajar dan siap menyusun strategi menghadapi WTO.

Pertanyaan berikutnya tentulah: Jika sudah memahami, apakah rakyat berbondong-bondong harus ke Jenewa, atau seperti Lee yang bunuh diri di Cancun? Tentu saja tidak. Diperlukan strategi dan pembagian tugas dalam pertarungan ini. Dan ini yang belum banyak kita lakukan. Sekali lagi, ORNOP bisa berperan memfasilitasi agar masalah dan keinginan masyarakat didengar oleh para pembuat keputusan di tingkat nasional. Hal itulah yang harus menjadi dasar posisi nasional di dalam WTO. Strategi ini digunakan oleh negara maju. Jadi ada benarnya, bahwa tanpa demokrasi yang

partisipatoris, negara berkembang tidak akan mampu bersaing dengan negara maju. Tetapi demokrasi juga bisa beragam bentuk, tidak semata-mata demokrasi gaya Barat dalam arti sempit, melainkan demokrasi sesuai dengan kebutuhan dan kebiasaan lokal.

Di sisi lain, para pengusaha domestik, yang punya modal, bisa berperan lebih banyak. Kepentingan mereka juga terancam oleh WTO. Saatnya pengusaha juga memahami kesepakatan dalam WTO yang dapat merugikan mereka. Tetapi, juga sudah saatnya mereka menjadi mandiri dan meningkatkan kapasitas produksi agar dapat bersaing. Proteksi tanpa tolok-ukur jelas —seperti pada masa lalu yang lebih banyak didasarkan pada persekongkolan kepentingan sekelompok kecil penguasa dan pengusaha saja, sudah harus dihentikan; proteksi seyogianya hanya diberikan kepada pengusaha kecil yang bersifat lokal.

Tidak mudah memang melakukan hal di atas. Tetapi kita perlu memulainya dalam semangat membebaskan diri dari penjajahan, baik penjajahan fisik maupun pikiran. Mudah-mudahan buku ini membantu dalam hal tersebut. Namun buku ini baru berhasil apabila memberikan inspirasi kepada kita semua untuk bertindak mengatasi ketidakadilan di WTO, dalam hal sekecil apapun yang bisa kita lakukan.

❖❖

Daftar Pustaka

Buku, Makalah Dan Laporan

Ardhianie, N., (2004), *Air: Sumber Daya yang Tengah Menangis*, Mimeograf yang tidak dipublikasikan.

Canila, C., (2003), *Intellectual Property Rights (IPR) and International Trade, Asia Pacific Consumer*, Vol. 33 3/ 2003, Kuala Lumpur: Consumers International, Asia Pacific Office.

Cavanagh, *et. al.*, (2002), *Alternatives to Globalization (A Better World is Possible)*, Alternative Task Force of the International Forum on Globalization. (drafting Committee), Berrett-Koehler Publishers, Inc., San Francisco.

Consumers International, (2001), *The Agreement on Agriculture: An Impact Assessment by Consumers International*, London: CI.

CSIS dan LPEM, UI, (2003), *Akses Barang Non–pertanian*, Makalah pada 'Seminar Persiapan Menghadapi Cancun', Bandung: 11 Agustus.

Das, B.L., (1998), *An Introduction to the WTO Agreements*, Penang: Third World Network.

——— (1999), *The World Trade Organisation: A Guide to the Framework for International Trade*, Penang: Third World Network.

——— (2003), *The WTO and the Multilateral Trading System: Past, Present and Future*, London–Penang: Zed Books & Third World Network.

Direktorat PPM, (2003), *Sekilas WTO*, Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.

Forum WTO–Indonesia, (2004), *Laporan Seminar Masa Depan Putaran Perundingan Doha Pasca–KTM Cancun dan Kesiapan Indonesia*, Jakarta, 19 Februari, diskusi pada milis Forum WTO, September 2004.

Goh, CY. dan Khor, M., (2004), *Agri–talks still Beset by Divergent Positions, Third World Economics*, No.330, 1–15 Juni 2004, Penang: Third World Network.

Jaslim, R.S., (2003), *Dampak Isu Fasilitasi Perdagangan di WTO Terhadap Kebijakan Indonesia*, Laporan akhir penelitian tentang isu-isu baru (fasilitasi perdagangan) WTO, Jakarta: Pacivis–IGJ.

Jhamtani, H dan Hanim, L., (2002), *Globalisasi dan Monopoli Pengetahuan: Telaah terhadap TRIPs dan Keanekaragaman Hayati di Indonesia*, Jakarta: INFID, IGJ, KONPHALINDO.

——— dan Setiawan, B., (2003), *Agenda Doha: Matinya Pembangunan di Indonesia*, dalam *Masih Adakah Alternatif di Ujung Krisis: Bunga Rampai/Makalah Terpilih Konferensi INFID*, Jakarta: INFID.

Jhamtani, H., (2003), *Perjuangan Menggapai Kembali Kemanusiaan: Refleksi dari Forum Sosial Dunia*, Jurnal Pacivis No. 1, 2003. Fak. Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UI. Depok.

Kelompok Kerja WTO/MAI (1999), *Panduan Masyarakat untuk Memahami WTO*, Jakarta: INFID.

Khor, M., (2003a), *The WTO Agriculture Agreement: Features, Effects, Negotiations and Suggested Changes*, Penang: Third World Network.

Khor, M., (2003b), *How the Ministerial Began – in the Shadow of Suicide, Protests and A Non–transparent Process, Third World Resurgence*, no. 157/158, Sept/ Oct 2003, Penang: Third World Network.

Khor, M., (2004), *Preliminary Comments on the WTO's Geneva July Decision*, makalah pada *Arah Perundingan WTO Pasca Kesepakatan Juli 2004 dan Langkah yang Harus Disiapkan Indonesia*, Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.

Khor, M., (2004b), *South Leaders Launch GSTP New Round in Optimistic Mood*, South North Development Monitor, 18 June 2004.

Leahy, S., (2000), *Fate of Biodiversity Rests on Canadian Farmer's Court Challenge vs. Monsanto, InterPress Service*, (The Jakarta Post, 20 Januari 2004).

Lee, M., (2000), *Monsanto Wins Gene Patent Case, The Sacramento Bee*, www.genet–info.org

Malhotra, K., (2004), *Trade, Growth, Poverty Reduction and Human Development: some Empirical Evidence from Asia*, Paper presented at Asia Pacific Conference on Trade. UNDP and TWN, Penang 22-24 November 2004.

Menotti, V., (2002), *Rough Road from Doha to Johannesburg*, ISIS Report, 20 March 2002.

Miljani, H., (2004), *Indonesia dan WTO*, makalah pada Consumers International Training Workshop on International Trade, Denpasar: 8 Juli 2004.

Oxfam, (2004), *Undermining Access to Medicines: A comparison of Five US FTA's*, A Technical Note. Oxfam briefing note, June 2004.

Philipkoski, K., (2000), *Monsanto Prevails in Patent Fight, Wired*, <www.genet–info.org>

Reddy, R., (2003), *The Road to Collapse at Cancun, Third World Resurgence*, No.157/158, Sept/Oct, Penang: Third World Network.

Rodrik, D., (2001), *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, UNDP dan Third World Network.

Saragih, B., (2003), *Kebijakan Sektor Pertanian Menghadapi Liberalisasi Produk Pertanian*, makalah pada Pertemuan Arahan Para Menteri dalam Rangka Menghadapi KTM-V WTO, Jakarta: 5–7 Agustus 2003.

Sawit, M.H., (2001), *Globalisasi dan AoA–WTO: Pengaruhnya terhadap Ketahanan Pangan Indonesia*, makalah pada Lokakarya Ketahanan Pangan Nasional, diselenggarakan oleh YLKI dan CIROAP, Jakarta: 28–29 Agustus 2001.

Sen, J., (2002), *On Building Another World: Or Other Worlds Possible?*, A paper for NIGD Seminar, 4 February, 2002

Setiawan, B., (2003), *Modalitas dan Teks Harbinson: Cermin Tipudaya dan Ketidakadilan Pertanian Global*, makalah untuk dialog publik Posisi Indonesia dalam Perundingan Pertanian di WTO: Penyusunan Modalitas-Modalitas Pertanian di WTO, IGJ, KOP–WTO, SBD dan FIELD, 6 Maret 2003.

Setiawan, B., (2004), *SP/SSM Masih Pengecualian Terbatas, Tujuan Akhir adalah Pengecualian Menyeluruh Pertanian dan Pangan dari WTO*, kertas posisi, Jakarta: Institute for Global Justice.

Soesastro, H., (2004) Presentasi dalam Seminar Dalam Rangka Peringatan Setahun Berdirinya "FORUM WTO–INDONESIA" Jakarta , 19 Februasi 2004

Third World Network & UNDP, (2001), *The Multilateral Trading System: A Development Perspective*, UNDP.

WTO, (2003a), *Trade Policy Review: Indonesia*, Report by the Secretariat, WT/TPR/S/117, 28 May.

——— (2003b), *Trade Policy Review: Indonesia*, Minutes of the Meeting, WT/TPR/M/117, 11 September.

——— (2003c), *Trade Policy Review: Indonesia*, Report by Government, WT/TPR/G/117, 11 September.

Majalah, Koran, Buletin

Antara, 23 Agustus 2000, dan 15 September 2003.

Asia Pacific Consumer, Vol 32, February 2003.

Asia Pacific Consumer, Vol. 33, March 2003.

Bali Post, 27 Oktober 2001, 27 Oktober 2004.

IBON Facts and Figures, Vol. 24, No.16, 15 August 2001

The Jakarta Post, 4 October 1999, 20 January 2004, 27 October 2004.

Kompas, 14 Desember 1994, 12 dan 16 April 2002.

OXFAM International Make Trade Fair Campaign, 2002 (www.maketradefair.com)

Republika, 1 Mei 2002.

The Economist, 23 June 2001

Third World Economics, No. 335/336, 16 Agustus–15 September 2004.

Third World Resurgence, No. 100/101, January 1999.

Third World Resurgence, No. 108–109, August–September 1999.

Third World Resurgence, No. 153/154, May–June 2003.

Third World Resurgence, No. 157–158, September–October 2003.

Friends of the Earth, Release 25 Mei 2004.

Kertas posisi ORNOP (2003).

Tapakmaya

www.dprin.go.id

www.wto.org

www.focusweb.org

www.twnside.org.sg

www.consumersinternational.org

www.geocities.com/hersoet2001/internationaltrade.html

www.globaljust.org

Daftar Singkatan

AFTA
ASEAN Free Trade Agreement

AMS
Aggregate Measure of Support

AoA
Agreement on Agriculture (Perjanjian tentang Pertanian)

APEC
Asia Pacific Economic Cooperation

ASPS
Agreement on Sanitary and Phytosanitary (Kesepakatan di bidang Sanitari dan Fitosanitari)

BKPM
Badan Koordinasi Penanaman Modal

BoP
Balance of Payments (Neraca Pembayaran)

BPOM
Badan Pengawasan Obat dan Makanan

BPS
Badan Penyelesaian Sengketa

BULOG
Badan Urusan Logistik

BUMN
Badan Usaha Milik Negara

CBD
UN Convention on Biological Diversity (Konvensi PBB mengenai Keanekaragaman Hayati)

CBFA
Committee on Budget, Finance and Administration

CBP
Committee on Balance of Payment

CDSOA
Continued Dumping and Subsidy Offset

CFC
Chlorofluorocarbon

CTD
Committee on Trade and Development

DB
Development Box (Kotak Pembangunan)

Ditjen POM
Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan

DPR
Dewan Perwakilan Rakyat

DSU
Dispute Settlement Understanding

DSB
Dispute Settlement Body (Badan Penyelesaian Sengketa)

FAO
Food and Agriculture Organisation

FDI
Foreign Direct Investment (Investasi Asing Langsung)

FK–PMKI
Forum Komunikasi Pengusaha Menengah Kecil Indonesia

FSM
Food Security Mechanism

FTA
Free Trade Agreement (Perjanjian Perdagangan Bebas)

GAMAN
Gerakan Mahasiswa Anti–Neoliberalisme

GATS
General Agreement on Trade in Services

GATT
General Agreement on Tariffs and Trade

GDP
Gross Domestic Product (Produk Domestik Bruto)

GSTP
Global System of Trade Preferences

HaKI
Hak Kekayaan Intelektual

HIV/AIDS
Human Immunodeficiency Syndrome/Acquired Immunodeficiency Syndrome

HPT
Hak Pemulia Tanaman

IFG
International Forum on Globalisation

IGJ
Institute for Global Justice

IMF
International Monetary Fund

IPC
Intellectual Property Committee

IPPC
International Plant Protection Convention

KADI
Komite *Anti–Dumping* Indonesia

KEPPRES
Keputusan Presiden

KONPHALINDO
Konsorsium Nasional untuk Pelestarian Hutan dan Alam Indonesia

KOP–WTO
Koalisi Ornop Pengamat WTO

KPPI
Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia

KTM
Konferensi Tingkat Menteri

LEMHANAS
Lembaga Ketahanan Nasional

LMG
Like Minded Group

LoI
Letter of Intent

MAI
Multilateral Agreement on Investment

MFN
Most Favoured Nation

MNC
Multinational Corporations

NAFTA
North America Free Trade Association

NAMA
Non–Agricultural Market Access (Akses Pasar untuk Produk Industri)

NT
National Treatment

NTC
Non–trade Concerns

OECD
Organisation for Economic Cooperation and Development

ORNOP
Organisasi Non–Pemerintah

PAM
Perusahaan Air Minum

PAN INDONESIA
Pesticide Action Network Indonesia

PBB
Perserikatan Bangsa–Bangsa

PDB
Produk Domestik Bruto

PLN
Perusahaan Listrik Negara

PTA
Plurilateral Trade Agreement

PVT
Perlindungan Varietas Tanaman

RR
Roundup Ready

RUU
Rancangan Undang–undang

SDT
Special and Differential Treatment

SK
Surat Keputusan

SP/SSM
Strategic Products / Special Safeguard Mechanism

SSG
Special Safeguard

SSM
Special Safeguard Mechanism

TIMOR
Teknologi Industri Mobil Rakyat

TINA
There Is No Alternative

TPR
Trade Policy Review

TPRM
Trade Policy Review Mechanism

TRIMs
Trade Related Investment Measures

TRIPs
Trade Related Intellectual Property Rights

TWN
Third World Network

UNCTAD
United Nations Conference for Trade and Development

UNDP
United Nations Development Programme

UNICE
Union des Industries de la Communautë Europëenne

UPOV
Union for the Protection of New Varieties of Plants

USA
United States of America

UU
Undang–undang

WATSAL
Water Resources Sector Adjustment Loan

WHO
World Health Organisation

WIPO
World Intellectual Property Organization

WSF
World Social Forum

WSSD
World Summit on Sustainable Development

WTC
World Trade Centre

WTO
World Trade Organisation

WWF
World Wildlife Fund

Daftar Indeks

Afrika Barat
kapas 49

Afrika Selatan
Johannesburg.
Lihat World Summit on Sustainable Development
kasus lisensi wajib 92
kasus swastanisasi pengadaan air bersih 122

Agenda Anti–pembangunan 214

Aggregate Measure of Support (AMS) 53

Agreement on Agriculture (AoA) 50

Agreement on Sanitary and Phytosanitary (ASPS) 55

Akses Pasar bagi Produk Non–Pertanian 108

amber box. *Lihat* kotak amber

Amerika Serikat
Al Gore 92
George Bush 17
kebijakan 'Super 301' 9
New York 153
paha ayam 127
politik buldoser 8
Seattle 10
subsidi 62

Amerika Tengah
perkebunan pisang 26

Amoxicillan Amoxil 91

ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) 167

Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) 167

Australia.
ketua Cairns Group 68

Badan Pengawasan Obat dan Makanan 142

Badan Penyelesaian Sengketa 37
kasus Mobil Nasional 134

Badan Urusan Logistik 141, 156

Badan Usaha Milik Negara 155

Bali
kasus perajin 153

Bank Dunia
biaya penerapan TRIPs 87

blue box. *Lihat* kotak biru

Bolivia
Cochabamba
kasus swastanisasi air minum 122

Borobudur. *Lihat* Bali: kasus perajin

BPOM. *Lihat* Badan Pengawasan Obat dan Makanan

BPS. *Lihat* Badan Penyelesaian Sengketa

Brazil 101, 189
Porto Alegre 227
Sao Paulo 236

Bretton Woods 237

BULOG. *Lihat* Badan Urusan Logistik

BUMN. *Lihat* Badan Usaha Milik Negara

Bungaran Saragih 127

Cairns Group 68. *Lihat juga* Australia: ketua Cairns Group

CFC. *Lihat chlorofluorocarbon*

Chiquita 26. *Lihat juga* Amerika Tengah: perkebunan pisang

chlorofluorocarbon 85

Cina
G–10 68
mendapatkan manfaat WTO 233

Committee on Balance of Payment (CBP) 37

Committee on Budget, Finance and Administration (CBFA) 37

Committee on Trade and Development (CTD) 37

Council for TRIPs 37

Council of Canadians
Nadege Adams 73

Council on Trade in Goods 37

Council on Trade in Services 37

cross retaliation 8, 40

demistifikasi 231, xi

Development Box (DB) 66

Development Round 18

Dewan Umum 37

Dispute Settlement Body 37

DPR 137, 138, 149, 151, 219

Dunia Ketiga
pemberontakan 177

Fasilitasi Perdagangan 115

FDI. *Lihat foreign direct investment*

Federasi Petani Korea Selatan. *Lihat* Lee Kyung Hae

Filipina. *Lihat* Cairns Group
Metro Manila 122. *Lihat juga* Afrika Selatan: kasus swastanisasi pengadaan air bersih
Mindanao 61

Flucanazole 89

Food Security Mechanism (FSM) 66

Foreign direct investment 80

Forum Sosial Dunia 211

Free Trade Agreement (FTA) 195

G–10 68

G–20 120, 68, 187

G–33 66, 165

GAMAN. *Lihat* Gerakan Mahasiswa Anti Neo–liberalisme

Gang Empat 44

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 3
cikal–bakal 4

General Agreement on Trade in Services (GATS) 8, 28, 123

General Council 37

Gerakan Mahasiswa Anti Neo–liberalisme 223

Global System of Trade Preferences among Developing Countries (GSTP) 236

green box. *Lihat* kotak hijau

green room consultation 45

HaKI. *Lihat* Hak Kekayaan Intelektual

Hak Cipta 78

Hak Kekayaan Intelektual 74

Hak Pemulia Tanaman 97

Havana Charter 4

Health Action International 91

HPT. *Lihat* Hak Pemulia Tanaman

IFG. *Lihat International Forum on Globalisation*

India. *Lihat* Bank Dunia: biaya penerapan TRIPs
WTO Center 175
KTM IV 46

Institute for Global Justice (IGJ) 221

Intellectual Property Committee (IPC) 75

International Forum on Globalisation 237

International Plant Protection Convention (IPPC) 55

Italia
Palermo 1

Jawa Timur 128

KADI. *Lihat* Komite Anti–Dumping Indonesia

Kaji–ulang Kebijakan Perdagangan 165. *Lihat juga* Mekanisme Kaji–ulang Kebijakan Perdagangan

Kanada 167
Percy Schmeiser vs. Monsanto 71

Karibia 25

Keidanren 75

Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik 167

Kesepakatan Perdagangan Bebas 194

Kesepakatan Perdagangan Bebas di ASEAN 167

Kesepakatan Perdagangan Plurilateral 29

Kesepakatan tentang Sanitari dan Fitosanitari 55

Kevin Watkins 69

Kia Motor Corporation 134

Koalisi ORNOP Pengamat WTO 218

kolonialisme 22, 105, xiii
  neo-kolonialisme 198

Komisi Anggaran, Keuangan, dan Tatalaksana 37

Komisi Neraca Pembayaran 37

Komisi Perdagangan dan Pembangunan 37

Komite Anti-Dumping Indonesia 161

Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia 161

Konferensi Tingkat Menteri 37

konsultasi ruang hijau 45

Konvensi Berne 77

Konvensi Paris 77

Konvensi UPOV. *Lihat Union for the Protection of New Varieties of Plants* (UPOV)

KOP-WTO. *Lihat* Koalisi ORNOP Pengamat WTO

kotak amber 54, 60

kotak biru 54, 58, 60

kotak hijau 54

kotak merah 54

Kotak Pembangunan 66

KPPI. *Lihat* Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia

KTM. *Lihat* Konferensi Tingkat Menteri
  KTM I. *Lihat* Singapura: KTM I
  KTM II. *Lihat* Swiss: Jenewa: KTM II
  KTM III. *Lihat* Amerika Serikat: Seattle: KTM III
  KTM IV. *Lihat* Qatar: Doha: KTM IV
  KTM V. *Lihat* Meksiko: Cancun: KTM V

Lee Kyung Hae ix

Lembaga untuk Keadilan Global 221

liberalisasi
  investasi 6
  penanaman modal 110
  perdagangan jasa 118
  pertanian 20

Like Minded Group (LMG) 12, 47, 139

lisensi wajib 91

Malaysia 90, 168, 236
Cairns Group 68
Penang 204

market access. *Lihat* perluasan akses pasar

Martin Khor 19

masyarakat adat 84, 204

masyarakat sipil 2, 13, 203, 208, 218

McDonald's. 223

Mekanisme Kaji-ulang Kebijakan Perdagangan 29

Mekanisme Ketahanan Pangan 66

Mekanisme Pengaman Khusus 66

Meksiko
Cancun 1
KTM V 2,
tragedi. *Lihat* Lee Kyung Hae

Millenium Round 13, 182, 209

Ministerial Conference 37

Monsanto. *Lihat* Kanada: Percy Schmeiser vs. Monsanto

Multilateral Agreement on Investment (MAI) 112

Multinational Corporations (MNC) 10

Multiteral Agreement on Trade in Goods 28

NAFTA. *Lihat* Pakta Perdagangan Amerika Utara

Non-agricultural Market Access (NAMA) 108

Non-trade Concerns (NTC) 57

Norwegia 185

organisasi non-pemerintah 1, 71, 203, x

Organisasi Pembangunan dan Kerjasama Ekonomi 112

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) 112

Pakistan 91

Pakta Perdagangan Amerika Utara 190

PAM. *Lihat* Perusahaan Air Minum

Pantai Gading 107

Paten 78. *Lihat juga* Kanada: Percy Schmeiser vs. Monsanto

PBB
Subkomisi Pengembangan dan Perlindungan Hak Azasi Manusia 104

Pembatasan Impor Akibat Keadaan Darurat 33

pembelanjaan pemerintah 10, 17, 113

Penanaman Modal Terkait Perdagangan 8, 111

pendidikan publik 204, 220

perdagangan bebas 8, 18, 217

Perjanjian di Bidang Pertanian 50

Perjanjian Internasional tentang Perlindungan Tanaman 55

Perjanjian Multilateral dalam Perdagangan Barang 28

Perjanjian Multilateral tetang Penanaman Modal 110

Perjanjian Umum tentang Perdagangan Jasa 8, 28, 117

Perjanjian Umum tentang Tarif dan Perdagangan 3

perlindungan varietas tanaman 96

perluasan akses pasar 27

Pernyataan Punta del Este 6

Perusahaan Air Minum 155

Perusahaan Listrik Negara 156

Pesticide Action Network Indonesia 220. *Lihat juga* pendidikan publik

petisi 103, 212

Piagam Havana 3

Pinjaman untuk Penyesuaian Sektor Sumber Daya Air 155

Pioneer Hi Breed 83

PLN. *Lihat* Perusahaan Listrik Negara

Plurilateral Trade Agreement (PTA) 29

Produk Strategis dan Mekanisme Pengaman Khusus
aliansi 66

Putaran Milenium 13, 182, 209

Putaran Pembangunan 18, 214

Putaran Tokyo 5

Putaran Uruguay 5
pra 3

PVT. *Lihat* perlindungan varietas tanaman; *Lihat juga* Undang-undang: Perlindungan Varietas Tanaman

Qatar
Doha 10
agenda pembangunan Doha 14, 214
KTM IV 93

Quad. *Lihat* Gang Empat

reciprocity 8, 193

red box. *Lihat* kotak merah

Rini Suwandi 127

safeguard 33

Sekretariat WTO 38, 50, 120

Selandia Baru 45, 91, 159, 167. *Lihat juga* konsultasi ruang hijau

Singapura
- isu 11, 110
- KTM I 10

Smithkline Beecham 91

Soeharto 1, 22

Special and Differential Treatment 57

Special Safeguard 58

Special Safeguard Mechanism (SSM) 66

Strategic Products and Special Safeguard Mechanism (SP/SSM)
- Alliance for 66

subsidi 20, 35, 43, 51, 60, 162, 187

Supachai Panitchpakdi x

Swiss 45, 86
- Jenewa 10
- KTM II 10

tarif 143
- impor 60, 64, 144
- industri 107
- masuk 128
- *Tariff Escalation* 58
- *Tariff Peak* 58
- *Tariff Rate Quotas* 58

Teknologi Industri Mobil Rakyat 134

Third World Network 19, 205

TIMOR. *Lihat* Teknologi Industri Mobil Rakyat

Tim Tarif 141

Tokyo Round 5

Trade Policy Review Mechanism (TPR/M) 29

Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPs) 8

Trade Related Investment Measures (TRIMs) 8

transparansi 31, 184, 210. *Lihat juga* pembelanjaan pemerintah

TWN. *Lihat* Third World Network

Uganda 46

UNCTAD 236

Undang-undang
- Hak Cipta 147
- Merek 147
- Paten 147
- Perlindungan Varietas Tanaman 147

Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV) 97

Uni Eropa
agenda pembangunan 2

valuasi tarif 5

Water Resources Sector Adjustment Loan (WATSAL) 156

World Intellectual Property Organization (WIPO) 75

World Social Forum (WSF) 211

World Summit on Sustainable Development 137

WTO
Direktur Jenderal.
Lihat Supachai Panitchpakdi

Biodata Penulis

Hira Jhamtani adalah pemerhati kehidupan, analisis globalisasi dan aktivis lingkungan hidup. Lahir di Nganjuk 1963 dan menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Biologi Universitas Nasional pada 1985. Memulai aktivisme di bidang lingkungan hidup di SKEPHI, kemudian mendirikan KONPHALINDO pada 1991 dan menjadi direkturnya hingga 1998. Sejak 1994 mengikuti proses perundingan internasional di bidang lingkungan hidup terutama keanekaragaman hayati. Belajar isu perdagangan internasional dan globalisasi secara otodidak. Menulis berbagai artikel mengenai lingkungan hidup dan globalisasi. Sekarang menjadi peneliti dan penulis "bebas merdeka" di Denpasar, selain merupakan anggota Wali Amanah Insist serta anggota dewan Forum International Montreal dan rekanan Third World Network.

WTO DAN PENJAJAHAN KEMBALI DUNIA KETIGA

Mengapa WTO menuai begitu banyak unjuk-rasa dan protes? Mengapa seorang petani rela membunuh diri sendiri sekedar untuk memprotes kebijakan perdagangan di WTO?

Buku ini 'menguak mistik' (demistifikasi) tentang WTO. Selama ini WTO dianggap sebagai sesuatu yang sulit dipahami, ada nun jauh disana, bukan urusan kita, tapi urusan para pedagang dan Departemen Perdagangan. WTO bukanlah sesuatu yang mistik, tetapi sesuatu yang nyata, yang perlu kita pahami bersama. Yang terpenting untuk dipahami adalah kesepakatan mengenai perdagangan internasional bukanlah suatu kompromi perdagangan, tetapi merupakan proses politik, terutama dalam lembaga antar negara yang bernama WTO. Di WTO, yang berunding adalah pemerintah, tetapi yang dirundingkan adalah hak para perusahaan raksasa multinasional untuk mendapatkan akses pasar, kemudahan persyaratan dagang, dan berbagai fasilitas lain.

PDF Reducer Demo

KEPA

ISBN 979-3457-43-0